

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA ¹

INTERNAL MUNICIPAL CONFLICTS IN THE PROVINCE OF CÓRDOBA

Por Federico Tissera (*)

RESUMEN: En el presente estudio se aborda la temática relativa a los conflictos internos de poderes en el ámbito municipal, suscitados entre los organismos que integran el gobierno local. Se inicia con un tratamiento aspectos preliminares relativos a la organización estadual bajo la que se establecen los parámetros bajo los que se desenvuelven institucionalmente los municipios en la Provincia de Córdoba. Tras ello, se analiza, en el marco de nuestra legislación provincial, al conflicto de poderes como género, para luego abordar específicamente los conflictos internos municipales, precisando los aspectos sustanciales que los definen y las diversas modalidades que pueden adoptar en la realidad jurídico-política local. Finalmente, se estudian las cuestiones procesales que los regulan, cuál es el procedimiento necesario para encauzarlos, y cuáles son las posibles impugnaciones que pueden articularse una vez sentenciado el asunto.

PALABRAS CLAVES: Municipio, Autonomía, Conflicto Interno, Intendente, Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas.

ABSTRACT: This study addresses the issue of internal power conflicts in the municipal sphere, arising between the agencies that make up the local government. It begins with a treatment of preliminary aspects related to the state organization under which the parameters are established under which the municipalities in the Province of Córdoba develop institutionally. After that, it is analyzed, within the framework of our provincial legislation, the conflict of powers as a gender, to then specifically address internal municipal conflicts, specifying the substantial aspects that define them and the various modalities that they can adopt in the legal-political reality. local. Finally, the procedural issues that regulate them are studied, what is the necessary procedure to channel them, and what are the possible challenges that can be articulated once the matter has been sentenced.

KEY WORDS: Autonomy, Internal Conflict, Mayor, Deliberative Council, Court of Auditors.



¹ Artículo recibido el 1 de julio de 2023 y aprobado para su publicación el 14 de septiembre de 2023.

(*) Abogado (Universidad Católica de Córdoba – 2015), Magister en Derecho Administrativo (Universidad Nacional de Córdoba – 2022), Escribano (Universidad Empresarial Siglo 21 – 2021), Diplomado en Derecho Municipal (Universidad Nacional de Córdoba – 2016). Correo electrónico: federicotisseram@gmail.com.

Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.
© Universidad Católica de Córdoba
DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2023\(10\)09](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2023(10)09)

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

CAPÍTULO I: ASPECTOS PRELIMINARES

Las funciones del Estado y el régimen republicano de gobierno

De acuerdo a la forma de organización política adoptada en la Constitución, la República Argentina verifica tres niveles bien marcados de manifestación del poder estatal. En un primer nivel, se lo divide en atención a las funciones llevadas adelante por los órganos e instituciones que lo conforman: poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En un segundo nivel, se reparten las atribuciones del Estado siguiendo un criterio de orden territorial, deviniendo de ello la existencia de un Estado Federal, de Estados Provinciales y, a partir de la reforma de 1994, el reconocimiento constitucional de los Estados Municipales y la creación del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, podemos advertir la existencia de un tercer nivel, integrado por el poder constituyente y el poder constituido, teniendo en cuenta a quién se le ha conferido la atribución de establecer la norma fundamental del ordenamiento jurídico.

Desde los primeros ensayos con vocación de codificación política en nuestro derecho patrio se ve reflejada la importancia de consolidar un régimen republicano de gobierno a través de la separación y control recíproco de las funciones del Estado². Ya con la sanción de la Constitución de 1853 (y su posterior reforma de 1860), se observa afianzado tal anhelo que halla su principal expresión en el art. 29, como así también en las respectivas secciones que la aludida ley fundamental dedica para la creación y organización de las instituciones que conforman los poderes del Estado.

La distribución del poder en diferentes órganos no significa que éstos actúen como compartimentos estancos, puesto que, más allá de la independencia funcional existente, en el ejercicio de sus cometidos se vinculan entre sí y se controlan recíprocamente.³ Por ello, precisamente, se torna necesario dar una solución jurídico-institucional a los diferentes conflictos que pueden ser originados por las relaciones que se verifican entre los organismos integrantes del poder público.

² Reglamento de División de Poderes Orgánico del 22 de Octubre de 1811, aprobado por la Junta Conservadora de los derechos de Fernando VII de España.

³ PUIGDELLIBOL, María Soledad: “*Conflicto de Poderes*” – Ed. Advocatus – 2008 – P. 13.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

La forma de Estado Federal y la autonomía municipal

Distribuido el poder del Estado en las cuatro entidades en las que nuestra Constitución Nacional dispone la organización política de nuestro país, corresponde ingresar al abordaje de la temática objeto del presente estudio por vía de la conceptualización de uno de estos sujetos de la relación federal: el municipio.

Así, se ha definido al municipio como “la sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal”⁴.

Tal como señala Barrera Buteler, la Constitución Nacional de 1853 erigió a los municipios como piezas claves de la organización institucional del país, al exigirles a las provincias su reconocimiento como condición para el goce de sus autonomías (art. 5), más allá de que, por ejemplo, varias constituciones provinciales ya al referirse a esta unidad de gobierno local, utilizaban el verbo “reconocer” (v. gr. Constitución de Córdoba). No obstante ello, las diferentes vicisitudes que tuvieron origen en el reconocimiento de la autonomía municipal a lo largo de la historia hallaron su fin en el año 1994, cuando a través de la reforma constitucional se explicitó que el régimen al que se refería el art. 5 debe asegurar la autonomía de los municipios en lo institucional, político, administrativo y económico financiero⁵.

Siendo la faz institucional de la autonomía municipal la que abre el camino hacia el eje de la cuestión tratada, se la conceptualizará siguiendo al autor precedentemente referido, por cuanto señala que la autonomía institucional consiste en la capacidad del municipio de darse sus propias instituciones y regirse por ellas.⁶ Dicha manifestación de la autonomía puede darse de una manera plena, cuando el municipio se encuentra en condiciones para dictar su propia Carta Orgánica, o de manera restringida, cuando su estructura orgánica y sus normas de funcionamiento interno se rigen por un ordenamiento normativo que no ha sido dictado por el propio gobierno local.

Con el basamento de los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, nuestra

⁴ HERNÁNDEZ, Antonio María: “*Derecho Municipal*” – Ed. Depalma – 1984 – P. 172.

⁵ BARRERA BUTELER, Guillermo y ZARZA MENSAQUE, Alberto (Directores): “*Introducción al Derecho Municipal*” – Ed. Advocatus - 2010 – p. 14.

⁶ BARRERA BUTELER, Guillermo y ZARZA MENSAQUE, Alberto (Directores) - Ob. Cit. – p. 131.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Constitución Provincial realiza distinciones en cuanto al grado de autonomía institucional que dispondrá reconocer.

Así, su art. 181 dispone que sólo se considerará como municipios a aquellos asentamientos estables cuya población supere las 2.000 personas. En segundo lugar, señala que a aquellos municipios a los que la ley les reconozca el carácter de ciudades, podrán dictar sus Cartas Orgánicas; alcanzando el grado pleno de autonomía municipal.

Para completar el razonamiento, es necesario recurrir a la ley que establece la condición necesaria para que un municipio adquiera la calidad de ciudad, a través de la competencia que el art. 184 de la Constitución Provincial le atribuye a la Legislatura Provincial para el dictado de la Ley Orgánica Municipal, actualmente sancionada bajo el numeral 8102.

Por medio de la disposición contenida en el art. 2 de tal ordenamiento, queda claro que aquellos poblados de más de 2.000 habitantes serán considerados municipios, y sólo aquellos que superen los 10.000 habitantes serán considerados ciudades, debiendo ser declaradas como tales.

Entonces y, como primera conclusión, se advierte que el sistema jurídico provincial establece tres manifestaciones diferentes del grado de autonomía institucional de los gobiernos locales utilizando, en el caso, el criterio demográfico para distinguir sus diferentes calidades, de lo que pueden surgir cuatro posibilidades según adopten o no su ejercicio.

Por tanto, se verifican:

- a) Asentamientos con menos de 2.000 habitantes, que serán llamados comunas (art. 194 de la Constitución Provincial y Título XII de la ley 8102).
- b) Asentamientos con más de 2.000 habitantes y menos de 10.000, que serán reconocidos como Municipios por la Legislatura Provincial y que registrarán sus instituciones de manera obligatoria a través del ordenamiento establecido por la Ley Orgánica Municipal.
- c) Asentamientos con más de 10.000 habitantes que, siendo reconocidas Ciudades, no han dictado su Carta Orgánica, por lo que se continúan rigiendo por las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal; y
- d) Asentamientos con más de 10.000 habitantes que, en su calidad de Ciudades, han dictado su Carta Orgánica Municipal, rigiendo sus instituciones por vía de sus

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

propias mandas; en ejercicio de un grado pleno de autonomía institucional.

Establecida la diferenciación, toca centrarse en los sistemas institucionales que pueden adoptar, en ejercicio de su autonomía, los municipios sometidos al régimen establecido por la Ley Orgánica Municipal y que no han procedido al dictado de su propia Carta Orgánica (en el caso en que pudieran hacerlo).

De esta manera, será necesario exponer los diferentes órganos que ejercen las funciones del Estado en dicho nivel de gobierno, conforme las competencias que a cada uno se le han encomendado.

Los sistemas de gobierno en los municipios regidos por la Ley Orgánica Municipal

Ajustando el análisis a esta modalidad restringida de ejercicio de la autonomía institucional por parte de los municipios, se ve que ellos pueden adoptar dos formas de gobierno, conforme lo dispone el art. 9 de la Ley Orgánica Municipal, que expresamente refiere:

“Art. 9: Los Municipios podrán optar por las siguientes formas de gobierno:

- 1) *Un Concejo Deliberante y un Departamento Ejecutivo a cargo del Intendente Municipal.*
- 2) *Un sistema de comisión.*

Los integrantes de estos organismos serán electos en forma directa por el Pueblo de los respectivos Municipios.”

En ambos casos, las modalidades se ajustan a la forma republicana de gobierno con elección directa del cuerpo electoral local, tal como surge de los arts. 183, incs. 1) y 2) de la Constitución Provincial.⁷

Por tanto, el sistema adoptado por el inciso 1) establece un Concejo Deliberante, órgano que cumple con funciones legislativas, y un Departamento Ejecutivo a cargo de un Intendente, con funciones de índole ejecutivas.

En la modalidad planteada por el inciso 2), es la comisión –*conformada como un cuerpo colegiado*- la que cumple de manera conjunta las funciones legislativas y ejecutivas.

Señálese al efecto que, cuando se reconozca un Municipio, su forma de gobierno deberá

⁷ MENSA GONZÁLEZ, Andrea (Coordinadora): “Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba N° 8102” – Ediciones Alveroni – 2008 - p. 28.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

ajustarse a lo dispuesto por el inciso 1) (art. 10 de la Ley Orgánica Municipal), debiendo convocar a referéndum para el caso en que pretenda establecer para su gobierno la forma prevista en el inciso 2) (art. 11 *ibíd.*).

Recuérdese, además, que, por manda expresa de la Constitución Provincial, en ambos sistemas de gobierno debe preverse la existencia de un Tribunal de Cuentas, electo de manera directa y con representación de la minoría, tal como lo dispone su art. 184 *in fine*.

Por ello, y, en síntesis, el diseño institucional municipal establecido en la ley 8102 trae dos parámetros de organización.

- 1) Un sistema compuesto por un Departamento Ejecutivo Municipal, un Concejo Deliberante y un Tribunal de Cuentas.
- 2) Un sistema compuesto por una Comisión y un Tribunal de Cuentas.

Ahora que se ha delineado de modo somero cuáles son los órganos que llevan adelante las funciones del Estado en el marco del gobierno local, toca abordar la cuestión de los conflictos de poderes a que puede dar lugar el ejercicio de las competencias que a cada uno corresponden o no, según el caso.

CAPÍTULO II: ASPECTOS SUSTANCIALES

El conflicto de poderes: concepto y modalidades

Hablar de conflicto de poderes en realidad implica hablar de conflictos entre los órganos del Estado que ejercen el poder político, toda vez que el poder del Estado es único, y que se exterioriza a través de las funciones que se le encomiendan a cada una de sus instituciones⁸.

Sobre el punto, Puigdellibol toma el concepto que da Sagüés⁹, quien sostiene que *“Los ‘conflictos de poderes’ stricto sensu, asumen dos posiciones. La primera, clásica, se produce cuando un poder o un órgano extra poder (o alguna dependencia de alguno de ellos) asume competencias del otro. En concreto, hay aquí un ‘órgano invasor’ y un ‘órgano invadido’. Si tal ocupación es consentida, por más que resulte inconstitucional, el conflicto en verdad no se tipifica: para que ello ocurra, es necesario, además de la agresión,*

⁸ PUIGDELLIBOL, María Soledad: Ob. Cit. – P. 31

⁹ SAGÜES, Néstor P.: *“El Tercer Poder: Notas sobre el perfil político del Poder Judicial”* – Ed. Lexis Nexis – 2005 – ps. 223/224.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

que el órgano agredido se repute afectado y quiera rechazarla. La otra hipótesis de conflicto se presenta, en nuestra experiencia jurídica, si un órgano del Estado no obedece la decisión tomada por otro, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales. Aquí no se discute quién es el órgano competente, sino la renuencia en efectivizar lo resuelto por ese órgano competente”.

Por tanto, se dirá que la existencia de un conflicto de poderes requiere, como condición *sine qua non* para su producción, la concurrencia de determinados presupuestos, los que pueden resumirse en:

- a) Que, tratándose de un conflicto de competencias entre órganos, el órgano invadido rechace la invasión y sea él quien plantee el conflicto, puesto que, si consiente tal invasión, aún cuando sea inconstitucional, no habrá conflicto.
- b) Que se trate de un caso concreto, que el planteo no sea una mera consulta.
- c) Que el conflicto involucre una cuestión de derecho a resolver.
- d) Que la cuestión no se halle regulada por el derecho privado.
- e) Que no exista una vía alternativa de solución, toda vez que la intervención del Tribunal Superior de Justicia, a la que referiremos infra, es de carácter excepcional.¹⁰
- f) Que el conflicto involucre a órganos, y no a particulares.¹¹

Nuestra Constitución, en su art. 165 inc. 1^o, confiere la atribución de resolver los conflictos de poderes al Tribunal Superior de Justicia, de manera originaria, exclusiva y a través de su conformación en pleno. Habida cuenta de los términos de su regulación, pueden distinguirse tres modalidades, a saber:

- 1) Conflictos entre los poderes públicos de la Provincia.
- 2) Conflictos internos municipales.
- 3) Conflictos externos municipales.

Se centrará el desarrollo del estudio en la segunda modalidad expuesta, es decir, los conflictos internos municipales.

Sin embargo, y previo a continuar con el desarrollo del punto aludido, corresponde referir brevemente a que, a estos efectos, las comunas se hallan plenamente equiparadas a las

¹⁰ PUIGDELLIBOL, María Soledad: Ob. Cit. - p. 71.

¹¹ ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Ángel y JUNYENT BAS, Graciela: “*Conflictos Municipales en la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba: 1970-1998*”. Marcos Lerner Editora Córdoba – 1998 – p. 50.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

municipalidades.

Sobre el punto, el Tribunal Superior de Justicia ha referido: “(...) Si bien la Constitución Provincial y las Leyes Orgánica Municipal y del Poder Judicial N° 8102 y 8435, respectivamente, atribuyen al Máximo Órgano Jurisdiccional competencia para intervenir sólo en los conflictos “municipales”, sean “internos” o “externos”, es innegable que atenerse literalmente a la expresión “conflicto municipal” a que aluden las normas, implicaría declinar la competencia de este Tribunal para dirimir en aquellas disputas que se susciten en las “comunidades”, ya sea que se planteen en el seno mismo de la Comisión Comunal o con el Tribunal de Cuentas (...). En este contexto, la intervención del Tribunal Superior de Justicia por esta vía excepcional y extraordinaria, también es admisible en las comunas cuando concurren algunas de las hipótesis de conflicto previstas por la normativa reglamentaria del precepto constitucional (Art. 128 LOM) (...)”¹².

El conflicto interno municipal: concepto y recepción normativa

El conflicto interno municipal se encuentra receptado constitucionalmente en el art. 165 inc. 1) de nuestra Carta Magna Provincial la que, al abordar la competencia del Tribunal Superior de Justicia, refiere expresamente:

“Art. 165.- El Tribunal Superior de Justicia tiene la siguiente competencia:

1. Conocer y resolver originaria y exclusivamente, en pleno:

c. De los conflictos internos de las Municipalidades, de una Municipalidad con otra, o de éstas con autoridades de la Provincia.”

Tal precepto fue instituido en la Constitución Provincial de 1923¹³ hallando redacción, en ese entonces, en su art. 156, que es el primero que otorga competencia al máximo órgano judicial de la Provincia para resolver conflictos de esta naturaleza¹⁴ Así también, la anterior Ley Orgánica Municipal 3373, sancionada en 1925, repitió básicamente la fórmula contenida en el articulado de la Constitución entonces vigente.

Señala Marcellino que ninguno de los preceptos referidos supra conceptualizó lo que

¹² TSJ: Sent. N° 25 del 14/04/1998 en autos caratulados: “López, Carlos Domingo – secretario comunal de Villa Ichu Cruz – plantea conflicto interno comunal”.

¹³ Cuya sanción halla reparo en la Ley Provincial N° 3238 de fecha 29/09/1922. La Convención Constituyente convocada al efecto sancionó el nuevo texto el 13 de octubre de 1923. Dicha Constitución (con la excepción del período 1949-1955) tuvo vigencia hasta el año 1987.

¹⁴ HERNÁNDEZ, Antonio María: “Breve reseña de antecedentes constitucionales en la Provincia de Córdoba” - Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

debía entenderse por conflicto interno municipal, y que no fue hasta una presentación realizada por concejales de la Municipalidad de Ucaha en el año 1926, que el Tribunal Superior de Justicia procedió a conceptualizarlos, diciendo que: *“Los conflictos municipales cuya decisión corresponde al Tribunal, deben entenderse como la contienda suscitada entre autoridades en ejercicio de sus funciones, por una opuesta inteligencia respecto del alcance de las facultades que respectivamente se atribuyen.”*¹⁵

Actualmente, la recepción legal del conflicto interno municipal puede encontrarse en el art. 128 de la Ley Orgánica Municipal 8102 y en el art. 11, inc. 1), ap. c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial 8435.

Modalidades de conflicto interno municipal

Efectuando una interpretación gramatical de la redacción del art. 128 de la Ley Orgánica Municipal 8102, que regula los conflictos internos municipales, puede concluirse que el conflicto interno municipal es susceptible de tomar dos manifestaciones:

- a) Conflicto de competencias entre los organismos municipales:

“Art. 128.- Producido un conflicto interno, sea de competencia de los organismos municipales (...).”

Respecto de esta modalidad, el Tribunal Superior de Justicia ha dicho que este tipo de conflicto puede definirse como aquél que *“(...) se produce cuando se suscitan controversias entre las autoridades que conforman el gobierno municipal –Departamento Ejecutivo, Concejo Deliberante y Tribunal de Cuentas-, cuando éstas disputan entre sí el ejercicio de una atribución legal o reivindican para sí una atribución o competencia pública que le niegan a la otra.”*¹⁶

En dicho pronunciamiento, el Alto Cuerpo provincial definió cuál es el concepto de competencia a través del cual interpreta el dispositivo normativo aludido¹⁷, manifestando que comprende tanto su acepción restringida (como elemento de legitimidad del acto estatal), como su acepción amplia, abarcando la totalidad de los componentes necesarios para dotar a sus efectos de plena eficacia. Señala que, aun cuando el órgano tenga competencia para dictarlo en sentido estricto, si no respeta el

¹⁵ MARCELLINO, Víctor Rubén: *“Los Conflictos Municipales”* - Revista Foro de Córdoba Suplemento de Derecho Administrativo y Constitucional N° 17 – p. 86; citado por PUIGDELLIBOL, María Soledad – Ob. Cit.

¹⁶ TSJ: Sent. N° 2 del 18/03/2004 en autos caratulados: *“Nanini, Héctor Alfredo – Intendente de Colonia Caroya – Conflicto Interno Municipal”*.

¹⁷ Siguiendo criterio que ya hubiera sentado en anteriores precedentes, v. gr. Sent. N° 25 del 14/04/1998 que puede observarse en el pronunciamiento recaído in re *“López”*.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

procedimiento legalmente establecido se habrá excedido en sus atribuciones.

Sobre los organismos municipales cuyas relaciones pueden dar lugar el conflicto de competencias, corresponde remitir al esquema desarrollado en el capítulo III del presente trabajo, con más la referencia ya realizada sobre la equiparación reseñada respecto de las comunas.

b) Hipótesis de grave desencuentro institucional¹⁸.

“Art. 128.- (...) o que atente contra el regular funcionamiento de los mismos (...)”

La recepción de esta causal en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, como segunda hipótesis de conflicto tuvo lugar en el voto en disidencia del Dr. Luis Moisset de Espanés en autos “Ramondelli, Amilcar Alfonso – Plantea conflicto municipal de competencia”, Auto N° 333 del 26/10/94, donde expresó que: *“(...)En efecto, la conjunción disyuntiva ‘o’ que emplea el artículo 128 de dicha ley no deja lugar a dudas en el sentido que no es necesario, a los fines de habilitar la competencia originaria de este tribunal, que el conflicto reúna conjuntamente las características de ser ‘de competencia’ y ‘que atente contra el regular funcionamiento’, sino que basta con una de ellas.”*

A efectos de conceptualizar la especie de conflicto tratada, Puigdemíbol puntualiza que es aquella que se vincula con todos aquellos actos abusivos e ilegales ejecutados en contra de uno o más órganos municipales que le impidan ejercer las funciones que le son propias, vale decir que éstos se vean imposibilitados de cumplir con el cometido para el cual han sido instituidos por ley. Pero, además, para que haya conflicto es necesario que exista una cuestión de derecho que justifique la intervención del órgano encargado de dilucidarla: el Poder Judicial.

Así, las intervenciones de los convencionales Bergami, Maqueda, De la Rúa y Gentile en el marco de la Honorable Convención Constituyente de 1987, refieren a la “grave alteración institucional” como aquella hipótesis que adquiere una magnitud de tal relevancia que el municipio se ve impedido en continuar en la prestación de los servicios públicos básicos, pudiendo tener su origen tanto en una alteración de las relaciones existentes entre los diferentes órganos del gobierno municipal, como en situaciones acaecidas dentro de la estructura de tales departamentos.

¹⁸ PUIGDELLIBOL, María Soledad: Ob. Cit. – P. 45 y ss.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Sobre el punto, en el aludido pronunciamiento del TSJ recaído in re “Nanini”, se ha referido, además, que dicha cuestión no debe haber podido ser resuelta dentro de la esfera interna local a través de los mecanismos legalmente previstos, lo que denota su clara excepcionalidad, debiendo configurarse para su procedencia una situación de la cual sea imposible salir sin la necesaria intervención del Poder Judicial.

CAPÍTULO III: ASPECTOS PROCESALES

Competencia del Tribunal Superior de Justicia

Respecto a la cuestión, el Tribunal Superior ha señalado que: “(...) *La Constitución de la Provincia de Córdoba, artículo 165, inciso 1, apartado c, atribuye a este Tribunal Superior de Justicia la competencia para conocer y resolver en forma originaria, exclusiva y en pleno, de los conflictos internos de las municipalidades, de una Municipalidad con otra, o de éstas con autoridades de la Provincia. Al respecto, es criterio sostenido por este Alto Cuerpo, a través de sus distintas integraciones, que se trata de una jurisdicción restrictiva y taxativamente concedida, que debe ser ejercida en los límites legales, so riesgo de afectar las atribuciones conferidas a los demás poderes del Estado. (...)*”¹⁹

Además, y como se adelantó, la intervención del máximo órgano judicial de la Provincia sólo procede cuando no existe una vía alternativa de solución, toda vez que su carácter es excepcional.

Para mayor claridad, es dable citar lo sentenciado por dicho Cuerpo, cuando expresó: “(...) *A más de ello y tal como se ha sostenido en anteriores oportunidades, la intervención de este Tribunal Superior sólo es admisible en supuestos absolutamente excepcionales, cuando las disputas o desinteligencias surgidas en el seno del gobierno comunal, no puedan ni deban resolverse dentro del ámbito mismo del Municipio, mediante la utilización de los mecanismos que la propia Ley Orgánica contempla, para evitar precisamente que la injerencia del Poder Judicial en aquellos asuntos que son resorte interno del gobierno de la Comuna, torne ilusorio el principio de independencia que debe guiar la actuación de dichos "centros de poder".- La competencia exclusiva emanada de la normativa de la Constitución Provincial no significa erigirlo en juez de todos los actos, omisiones, incumplimientos, transgresiones, abusos o irregularidades en que puedan incurrir los órganos*

¹⁹ TSJ: Auto Interlocutorio N° 24 del 04/06/2004 en autos caratulados “Municipalidad de Alta Gracia c/ Provincia de Córdoba – Conflicto Externo de Poderes”.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

municipales o algunos de sus integrantes, sino -en aras de la concreción de la autonomía municipal- sólo y exclusivamente en aquellas disputas o situaciones que "intrínsecamente" revistan el carácter de conflicto de una gravedad tal que alteren el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, siempre -reiteramos- que la normalización no sea posible lograr internamente, por las vías legales pertinentes.- En el caso, el Titular del Departamento Ejecutivo municipal aduce que concurre ante esta instancia en razón de no contar con otras vías alternativas de solución, frente a la insistencia del Concejo Deliberante municipal en la sanción de las ordenanzas vetadas; sin embargo, conforme surge de las previsiones del artículo 151 -segundo supuesto- de la Ley 8102, el señor Intendente disponía de un mecanismo expresamente previsto para el supuesto acaecido, cual es la convocatoria a un referéndum para decidir la suerte de las ordenanzas cuestionadas, solución normativa que se erige en óbice a la intervención originaria del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia para resolver el conflicto suscitado.(...)²⁰.

Legitimación procesal²¹

Sabido es que el Estado exterioriza su voluntad a través de quienes ejercen la representación de los órganos que lo componen y a los que se les ha atribuido personalidad jurídica.

Tal como lo ha señalado Gordillo, las entidades estatales manifiestan su actividad y su voluntad a través de sus órganos; el concepto de órgano sirve, pues, para imputar a la entidad que el órgano forma parte, el hecho, la omisión o la manifestación de voluntad de que se trate.²²

Obviamente, la función atribuida al órgano es ejercida por una persona física, que en el caso revestirá la calidad de funcionario. En el marco de los conflictos internos municipales, dicha representación será llevada adelante por quienes ejerzan, en principio, la titularidad del Departamento Ejecutivo Municipal, del Concejo Deliberante, y del Tribunal de Cuentas, y la Comisión Municipal para el caso en el que se haya adoptado la forma de gobierno que la prevé;

²⁰ TSJ: Auto Interlocutorio N° 3 del 21/03/2011 en autos caratulados "Bebis, Diego Alejandro – Intendente Municipal de la Ciudad de Pilar – Plantea Conflicto Interno Municipal".

²¹ Parte de los precedentes reseñados en este capítulo fueron consultados a partir de la obra ya citada: "Conflictos Municipales en la Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba: 1970-1998".

²² GORDILLO, Agustín: "Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas" – Fundación de Derecho Administrativo – Tomo I – Capítulo XII – P. 1 (disponible en: https://gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXII.pdf - último acceso: 10/09/2022).

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

en todos los casos el planteo deberá interponerse con el pertinente patrocinio letrado.

En primer lugar, nótese que sólo dichos organismos pueden intervenir en el marco del conflicto, tal como lo ha planteado el Tribunal Superior de Justicia, expresando que “(...) *Sólo pueden configurar conflicto interno las disputas entre los distintos órganos o ramas que integran el gobierno municipal, en forma tal que tornen imposible o que traben el normal ejercicio de sus respectivas competencias funcionales (...)*”²³.

En razón de ello, sólo quienes ejercen su representación, o en el caso de órganos colegiados actuando como cuerpo y representados por su titular, podrán interponer la acción pertinente. Para el caso, no se ha previsto la posibilidad de que los vecinos en su conjunto, de manera independiente puedan articular dicha pretensión. Sobre el punto, es válido traer a colación el precedente en el que Alto Cuerpo Judicial ha dicho: “(...) *En esencia, se debe determinar si los vecinos poseen la legitimación suficiente para plantear la existencia de un supuesto conflicto en el Órgano de Gobierno de la Comuna, en el que deba intervenir en forma originaria, exclusiva y en pleno este Tribunal Superior de Justicia (...)* El hecho de que ninguna norma prevea específicamente la vía procesal adecuada para receptar el planteamiento formulado no implica, como suponen los accionantes, que deba reconocerse competencia originaria al Tribunal Superior de Justicia para intervenir en el caso. Por el contrario, esa competencia originaria es esencialmente restringida y ha sido acordada al Cuerpo sólo en los supuestos taxativamente previstos en el Art. 165 inc. 1 de la Constitución Provincial. Fuera de ellos, el Tribunal Superior de Justicia sólo asume competencia como tribunal de grado frente a resoluciones o actuaciones de Tribunales inferiores (...)”²⁴.

No resulta complejo responder a la cuestión de la legitimación cuando nos referimos a órganos cuya integración es unipersonal, como sucede con el Poder Ejecutivo (llamado en el ámbito municipal Departamento Ejecutivo Municipal –*siempre para el caso en que esta forma de gobierno sea la adoptada*-), cuyas funciones son llevadas adelante por un ciudadano con el cargo de Intendente. Ahora bien, mayor dificultad adquiere la cuestión cuando aludimos a órganos con integración colegiada (v. gr. Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas).

Ilustrativo es al efecto, traer a colación lo referido por el TSJ sobre el punto, por cuanto

²³ TSJ – Auto Interlocutorio N° 116 de fecha 10/05/1995 en autos caratulados: “Rossi, Amuleto Antonio – Plantea Conflicto Municipal (Municipalidad de El Tío).”

²⁴ TSJ: Auto Interlocutorio N° 26 del 11/03/1998, en autos caratulados “Macías, Jorge Miguel y otros – Plantean Conflicto Comunal en el Valle de Anisacate”.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

en autos “Merlo, Jorge Hugo – Plantea Conflicto Comunal en el Valle de Anisacate” (caso en el que un miembro del Tribunal de Cuentas planteaba conflicto con la Comisión Comunal), se expresó: “... *En esencia, se debe determinar en primer término, si el presentante en su calidad de miembro del Tribunal de Cuentas de la Comuna del Valle de Anisacate posee legitimación suficiente para plantear la existencia de un conflicto de carácter institucional en el Órgano de Gobierno, (...). De ello se infiere que sólo cabe admitir la potestad del Máximo Órgano Jurisdiccional para dirimir en aquellos conflictos o contiendas suscitadas entre “autoridades que representen” a órganos de un municipio o comuna, o entre éstos con otra municipalidad o comuna, o con autoridades de la Provincia, y en tanto implique la intromisión de una de ellas en el ámbito de facultades legales que correspondan al otro, o que atente contra el regular funcionamiento de los mismos. (...)*”²⁵

En igual tesitura el Tribunal, siempre haciendo énfasis en el concepto de “órgano de gobierno”, y en el carácter taxativo de su jurisdicción, ha declarado formalmente inadmisibles planteos esgrimidos por funcionarios que, si bien integran los cuerpos colegiados, no ejercen su representación.²⁶

Tampoco está de más decir, que las desinteligencias que puedan originarse en el seno de los órganos colegiados no constituyen Conflicto Interno Municipal, y deben ser resueltas en el interior de los propios cuerpos.²⁷

Por tanto y como ya hemos expresado, diremos que un Conflicto Interno Municipal, a los fines de activar la intervención del Poder Judicial, deberá involucrar a los órganos que ejercen el gobierno local, a través de los representantes que el ordenamiento jurídico-electoral ha establecido, siendo estos *–para los municipios en los que centramos el presente trabajo–* el Departamento Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, el Tribunal de Cuentas y la Comisión, según el caso.

Expuesto ello, resulta interesante interrogar acerca de la posible intervención que podría

²⁵ TSJ: Sentencia N° 24 del 14/04/1998, en autos caratulados “Merlo, Jorge Hugo – Plantea Conflicto Comunal en el Valle de Anisacate”.

²⁶ V. gr. TSJ: Auto Interlocutorio N° 39 del 13/04/1998 en autos caratulados “Medina, Julio Cesar – Vocal del Tribunal de cuentas – Plantea Conflicto Interno Municipal” – TSJ: Auto Interlocutorio N° 146 del 14/06/1985 en autos caratulados “Brito Lombardo Angel B. y otros – Conflicto Interno de la Municipalidad de Villa Cura Brochero”.

²⁷ V. gr. TSJ: Auto Interlocutorio N° 19 del 06/03/1989 en autos caratulados “Municipalidad de Villa Carlos Paz – Conflicto Interno Municipal”. – TSJ: Auto Interlocutorio N° 29 del 12/08/2002 en autos caratulados “Comuna de Mi Granja – D’Olive Daniel Gustavo – Presidente de la Comisión Comunal – Plantea conflicto interno” – TSJ: Auto Interlocutorio N° 1 del 22/02/2002 en autos “Romagnoli, Cristian Fabián y otros – Concejales Municipales de Canals – Plantean Conflicto Interno Municipal”.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

tener la Junta Electoral Municipal en un conflicto derivado de las vinculaciones de ésta con las restantes instituciones del gobierno local.

Prevista en los arts. 132 a 136 de la ley 8102, la Junta Electoral es un órgano de carácter permanente cuya principal atribución consiste en la preparación, organización y dirección del acto electoral, como así también de juicio sobre el comicio y escrutinio y la proclamación de los candidatos electos para los cargos del gobierno local.

Sobre la cuestión relativa a una posible intervención de la Junta Electoral Municipal en el marco de un conflicto interno, el Tribunal Superior de Justicia se ha pronunciado por su rechazo, señalando que *“(...) Por esta razón se ha declarado que sólo pueden configurar conflicto interno las disputas entre los distintos órganos o ramas que integran el gobierno municipal, en forma tal que tornen imposible o que traben el normal ejercicio de sus respectivas competencias funcionales (...) De tal guisa, en el caso no se configura la hipótesis de conflicto interno municipal, desde que la Junta Electoral Municipal no constituye uno de los órganos de gobierno del municipio y tiene circunscriptas sus atribuciones a la materia electoral que le es propia (art. 136 y conc. Ley 8102)”*²⁸.

Proceso aplicable

El art. 128 de la ley 8102 regula el proceso aplicable a los conflictos municipales, disponiendo:

“Art. 128: Producido un conflicto interno, sea de competencia de los organismos municipales o que atente contra el regular funcionamiento de los mismos; o de una Municipalidad con otra; o de ésta con las autoridades de la Provincia, deberá suspenderse todo procedimiento relacionado con la cuestión y elevarse los antecedentes al Tribunal Superior de Justicia. Este oír a las partes dentro de los cinco (5) días hábiles perentorios desde la recepción de los antecedentes, plazo que podrá prorrogarse a cinco (5) días más en razón de la distancia. Vencido dicho plazo, correrá vista el Fiscal General de la Provincia por cinco (5) días hábiles perentorios, y pronunciará su fallo dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes. El Tribunal podrá requerir ampliación de los antecedentes elevados, lo que suspenderá los plazos por un término no mayor de diez (10) días hábiles. En cualquier momento y sin suspensión de los términos que estuvieren corriendo, podrá dictar las medidas conducentes para el regular funcionamiento de

²⁸ TSJ: Auto Interlocutorio N° 116 del 11/05/1995 en autos caratulados “Rossi, Amuleto Antonio – Plantea Conflicto Municipal (Municipalidad de El Tío).”

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

los poderes o autoridades en conflicto. Los miembros del Tribunal Superior de Justicia que excedan el plazo establecido, incurrirán en la causal de mal desempeño en sus funciones.”

En la práctica, dicho planteo debe interponerse por ante la Sala Electoral y de Competencia Originaria del Tribunal Superior de Justicia, acompañando junto con la demanda toda la documentación del caso (v. gr. instrumentos legales o actos administrativos en conflicto y sus antecedentes).

Conferida la participación a la actora, el TSJ se pronunciará sobre la admisibilidad formal de la demanda, previa intervención del Sr. Fiscal General de la Provincia.

Fecho, se correrá traslado a la demandada, quien deberá comparecer ofreciendo toda la prueba de la que estime valerse. Una vez trabada la litis, se corre al Fiscal General la vista prevista en el artículo transcripto, quien dictaminará sobre el fondo del asunto, lo que dejará la causa en estado de ser resuelta una vez dictado el decreto de autos por parte del Tribunal.

Recursos contra las decisiones de Tribunal Superior de Justicia.

Sentenciado el asunto, y no existiendo previsión normativa sobre la posibilidad de recurrir la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Justicia, corresponde aplicar supletoriamente el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, en cuanto regula el recurso de reposición y el de aclaratoria.

Más allá de las vías impugnativas referidas, y siendo que la jurisdicción local queda concluida con la intervención originaria y exclusiva del Tribunal Superior, la única instancia recursiva posible por ante un Tribunal de mayor jerarquía sería a través del Recurso Extraordinario por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sin embargo, en el caso de conflictos municipales internos, la doctrina entiende que no llegaría a configurarse la cuestión federal que exige el recurso previsto en el art. 14 de la ley 48.²⁹

No obstante ello y como ejemplo, podemos advertir que el Tribunal Superior de Justicia concedió el Recurso Extraordinario en el caso “Carabajal, Héctor Raúl – Conflicto Interno de la Municipalidad de Río Segundo”³⁰, aunque luego la Corte Suprema de Justicia de la Nación

²⁹ PUIGDELLIBOL, María Soledad: Ob. Cit. – P. 146.

³⁰ TSJ: Auto Interlocutorio N° 112 del 16/09/1974 en autos caratulados: “Carabajal, Héctor Raúl – Conflicto Interno de la Municipalidad de Río Segundo.”

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

denegó la concesión de dicho recurso, manifestando que: “(...) *La Corte Suprema de Justicia de la Nación carece de jurisdicción para conocer respecto de cuestiones que, por su esencia, constituyen conflictos de poderes locales. Así, lo decidido por la justicia local en el conflicto suscitado entre el Intendente Municipal de Río Segundo y el Concejo Deliberante es insusceptible de recurso extraordinario (...).*”³¹

Podemos advertir que tal criterio de la Corte es conteste y se mantiene hasta la actualidad, más allá de las diferentes conformaciones que ha tenido a lo largo de los años. Recientemente, en un caso en el que se planteaba un conflicto entre el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo Municipal de la Ciudad de Mercedes, Provincia de Corrientes, expresó: “(...) *Los conflictos entre autoridades locales deben hallar solución -jurídica y política- en el ámbito provincial, sin injerencia de la justicia de la Nación, ya que la protección y vigencia de las garantías debe buscarse dentro de los diversos resortes institucionales de la respectiva jurisdicción.(...) El conflicto suscitado entre el Departamento Ejecutivo y el Consejo Deliberante de un municipio, resuelto por el superior tribunal estadual en el ámbito de la atribución que le reconoce la Constitución Provincial, no constituye una cuestión justiciable que justifique la intervención de la Corte Suprema con arreglo a lo dispuesto en los arts. 31 y 116 de la Constitución Nacional, en el art. 2º de la ley 27, y en el art. 14 de la ley 48. (...) La Corte Suprema carece de jurisdicción para entender respecto de cuestiones que constituyen conflictos de poderes locales, porque en la reforma constitucional de 1860 se suprimió de la Constitución Nacional la atribución que confería a ésta jurisdicción para conocer y decidir los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia.*”³².

Epilogo

Las notas que preceden ponen en evidencia la preclara consideración del legislador y la ardua labor de los jueces para prever, primero, y moldear, después, por canales jurídicos, una situación de extrema gravedad institucional en la que los actores del poder local, lamentablemente, no logran encauzar por las vías políticas o institucionales.

El recorrido efectuado nos muestra la asiduidad con que estos planteos tienen lugar, lo que pone bajo la lupa estadística una falta de vocación de entendimiento y voluntad común para la solución de estas desinteligencias, muchas veces generadas sólo por cuestiones crudas

³¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación: Sentencia de fecha 15/04/1975 en autos caratulados “*Carabajal, Héctor Raúl – Conflicto Interno de la Municipalidad de Río Segundo*”. - Fallos 291:384.

³² Corte Suprema de Justicia de la Nación: Sentencia de fecha 16/02/2016 en autos caratulados “*Concejo Deliberante de Mercedes c/ Departamento Ejecutivo Municipal s/ Conflicto de Poderes*”. Fallos 339:92

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

de poder, y que terminan por desoír la verdadera finalidad de servidores públicos que integran la esfera gubernamental municipal, atender las necesidades de los vecinos que, por su proximidad y potencial eficacia, indudablemente, los colocan en la jerarquía más alta de consideración como administradores para el bien común.

En ese marco y con cierta perplejidad, es curioso advertir incluso que el presente trabajo ha circunscripto a mínimos parámetros las consideraciones de estos desencuentros, bajo un doble tamiz. El primero, en tanto son aquellos conflictos que han llegado a conocimiento judicial, porque una de las partes ha tomado acción al respecto, acción concretamente jurídica, habiendo agotado la política. El segundo, porque son sólo una categoría de los conflictos jurídicos de poderes posibles, excluyendo los externos, sean entre la provincia, entes intermunicipales³³ y municipios, o sea entre ellos.

Quizás los conflictos externos asumen un carácter más entendible, puesto que cada actor interviniente encarna la representación de un colectivo distinto, y por tanto de diferentes intereses. En el conflicto interno esto no es así, todos los actores deberían responder al mandato del mismo sujeto constituyente.

Estos breves párrafos pretenden mostrar esos bemoles: el esfuerzo doctrinario, legislativo y judicial ante las múltiples modalidades que asume el desencuentro entre los servidores públicos locales sin resolución bajo gestión y entendimiento, de cara al pueblo que los colocó en esas sillas para la solución de sus problemas y el atendimiento de su bienestar.

Se abren, así, algunas inquietudes que podrían entrar en juego. ¿Es la solución adecuada el encauce constitucionalmente previsto a través de un proceso judicial? ¿Podría acudirse a otros medios para la solución de algunos, por ejemplo, a través de institutos de democracia semi-directa? ¿Qué pasaría en caso en que un conflicto puntual sea sometido a ambas clases de escrutinio, tales como una consulta popular y una acción de conflicto de poderes?

Muchas incertidumbres surgen de institutos como el analizado, puesto que justamente involucran circunstancias que ponen en crisis al sistema institucional constitucionalmente diseñado. El solo hecho de implicar una contienda entre autoridades investidas de potestades

³³ Conforme la categoría conferida por el TSJ a esta categoría de entidades al otorgar legitimación en el precedente: *“Ente ‘Traslasierra Limpia’ y otros c/ Municipalidad de Villa Dolores – Conflicto Externo Municipal”* - Sentencia N° 07 de fecha 02/07/2015.

CONFLICTOS INTERNOS MUNICIPALES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

para gestionar diferentes porciones de un mismo interés, le otorga una trascendencia y una gravedad institucional que les confiere gran cantidad de posibilidades de producción y matices de desarrollo.

Ahora bien, la conclusión termina llevándonos hacia ese mismo lugar. Como señalan Peirone, Basano y Sánchez: *“Si los responsables políticos de una comunidad no asumen el papel de conductores del conjunto, si los municipios o comunas no ejercen la dirección de la totalidad de sus representados, escuchándolos siempre, con disidencias o no, el resultado será un largo estancamiento, o la reiteración constante de acciones estériles y por eso mismo inconducentes”*³⁴.

³⁴ PEIRONE, Miguel, BASANO, Marcela y SÁNCHEZ, Marcelo: *“Apuntes para la Gestión Pública Local”* – Rubinzal Culzoni Editores – 2018 - p. 51.