

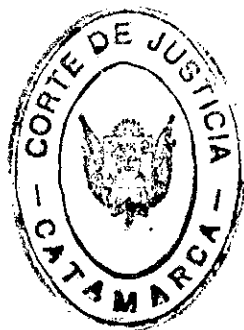
SENTENCIA NUMERO: *tres*

En la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, a los *diecisiete* días del mes de marzo del año mil novecientos noventa y tres, se reúne en Acuerdo la Corte de Justicia de la Provincia, integrada en estos autos por los señores Ministros titulares DRES. OSCAR GUILLERMO DIAZ, JOSE RICARDO CACERES y CESAR ERNESTO OVIEDO; Secretaría Dr. Julio Eduardo Bastos, para conocer de la Acción de Nulidad interpuesta en los autos Corte Nro. 122/92 "ROMERO, Nicolás Ramón promueve Nulidad de Ordenanza Nro. 311/92 y Decreto Nro. 083/92 del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Capayán", el Tribunal se plantea la siguiente cuestión a resolver:

1) ¿Es procedente la acción de nulidad interpuesta?. En su caso, ¿porqué?.

A LA CUESTION PLANTEADA, el Dr. Cáceres dijo:

A fs. 29/33 de estos autos Nicolás R. Romero invocando su carácter de intendente electo y proclamado de la Municipalidad de Chumbicha, interpone demanda contencioso administrativa contra el Concejo Deliberante de ese municipio solicitando la nulidad de la Ordenanza Nro. 311/92 dictada por aquél y del Decreto Nro. 083/92 que la promulga. Por dicha Ordenanza el Organo deliberativo resuelve suspender al actor en el cargo de Intendente Municipal por el plazo de 180 días en circunstancias de encontrarse el recurrente procesado y con prisión preventiva dispuesta por magistrado judicial.



Que a criterio del actor los actos cuestionados son inválidos, porque no le fueron notificados, por que el Concejo carece de competencia para dictar tal ordenanza adoleciendo ésta de falta de causa y de motivación y siendo su único objeto el de aplicar una sanción. Ofrece prueba y solicita como medida precautoria su inmediato restablecimiento en las funciones de intendente.- - - - -

A fs. 37 la Corte de Justicia resuelve declarar prima facie su competencia para entender en la causa.- - - - -

Por decreto de presidencia glosado a fs. 38 se intima al Ejecutivo municipal y al Concejo Deliberante para que remitan toda la documentación y antécédentes relacionados con la causa, informe que es evacuado por los accionados a fs. 183/186 y su documentación adjunta agregada a fs. 51/182.- - - - -

A fs. 42 el actor amplía demanda peticionando la nulidad de la Ordenanza Nro. 325/92 modificatoria de la Ordenanza Nro. 311/92, que extiende la suspensión hasta que haya resolución judicial definitiva con respecto a las imputaciones que pesan sobre el actor.- - - - -

A fs. 188/191 vta. obra dictamen del Sr. Procurador General, quedando los autos a fs. 193 vta. en estado de resolver.- - - - -

Estimo que para llegar a buen término en orden a la resolución del caso de autos debemos remon-



tarnos al análisis y determinación previa de la Naturaleza Jurídica de la Institución Municipal. La Corte Suprema de Justicia de la Nación en numerosos fallos ha dicho, que las municipalidades son meras delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución Nacional ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación art. 5 (Fallos 114:282; 123:313; 154:25), tesis que ha sido sostenida reiteradamente apartándose de este concepto en autos Martínez Galván Vs. Municipalidad de Rosario. La primera posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sido avalada por prestigiosa doctrina, Marienhoff (T.D.A. T. I, pág. 870; Bielsa-Principio de Derecho Administrativo, pág. 533, V. Basavilvaso-D. Administrativo T. II, pág. 189, Fiorini Manuel de, D. Administrativo T. I, pág. 146) y en consecuencia se colige de la tesis expuesta que el Municipio, entre otras cosas puede dictar reglamentos o actos administrativos generales llamados ordenanzas, no legisla, por lo tanto sus decisiones carecerían de esencia política y estarían sometidas a la jurisdicción administrativa y regidas normalmente por una ley orgánica. - - - - -

Contra esta tesis se expresaron además del fallo premencionado donde la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación modifica su posición, numerosa jurisprudencia derivada de los Tribunales provinciales y también calificada doctrina que sostiene que los municipios no son meros entes autárquicos, o sea, organismos descentralizados de los poderes provinciales desprovistos

de categoría política, por el contrario consideran a éstos como una comunidad natural en consonancia con nuestra Constitución Provincial art. 244 y con el propio origen de nuestra estructura política institucional en el sentido que, el saber histórico reconoce en el cabildo español no solo la explícita manifestación material de la función gubernamental con respecto a la ciudad, sino como el órgano originario y por antonomasia de expresión de la voluntad popular, como continente primigenio de la soberanía política y base intelectual, histórica y axiológica de nuestras instituciones políticas. Desde esta perspectiva se torna inteligible la incorporación y regulación constitucional de la Institución municipal y el reconocimiento explícito de su autonomía, definiendo el carácter político de ella y no meramente administrativo, en tal sentido Bidart Campos sostiene, "el municipio no nace como un desglose de competencias provinciales para fines puramente administrativos, mediante creación y delegación de las provincias, sino como poder político autónomo por inmediata operatividad de la Constitución Federal". "Es sustrato municipal radica en la Constitución Federal, que hace de la comuna una sociedad política intermedia en la gradación jerárquica de poderes: municipio, provincia, estado federal. Esto significa que el primero entra a integrar el último a través de la segunda" (Derecho Constitucional, T. I, Nro. 35, pág. 544, Bs.As., 1968 G.A. T. 18, pág. 623)- sustentan esta posición el Tribunal Superior de Córdoba en fallo 30/10/72, autos: Frig. Carnevalli S.A.C. c/Municipalidad de Córdoba; Julio

Oyanharte, P.J. Frias, Reynaldo Vanossi, Alcidez Greca;  
Salvador Dana Montaña, Antonio José Hernández. - - - - -

En este punto cabe preguntarnos cuál es la naturaleza jurídica que nuestra propia Constitución asigna al municipio. En este sentido, no cabe duda -a pesar de ciertas contradicciones y olvidos en las que incurre la propia Carta Magna-, que estamos ante un texto constitucional, que recepta la autonomía municipal con entidad política propia, de allí que existiera una verdadera sinonimia sustancial entre dicha autonomía y la capacidad de los municipios para dictarse sus propias cartas orgánicas, vértice de su orden jurídico que no deriva de voluntades legales extracomunales sino del propio cuerpo político-electoral que, previo proceso de elección, establece una convención, como verdadero poder constituyente y originario para la redacción de la carta orgánica, instrumento jurídico legal que pone en acto la voluntad ciudadana y las facultades, prerrogativas y deberes del municipio como también los límites y sus competencias. - - - - -

Sin embargo, nuestra Constitución cuando en el art. 244 premencionado reconoce y explicita la autonomía municipal olvida el objetivo político en ella, limitándose a definir sus aspectos administrativos, económicos y financiero; siendo mas explicitos otros textos: San Juan Art. 247, La Rioja y Salta. Sin embargo supondría tergiversar la voluntad del legislador no considerar implícita la faz política de la Autonomía en tanto que, si ésta no hubiera sido la intención constitu-

cional se habría reconocido al municipio carácter meramente autárquico, ya que si por autonomía reconocemos la posibilidad colectiva de darse sus propias instituciones de Gobierno y elegir los sujetos que las encarnen, prerrogativas básicamente políticas, la autonomía como categoría es esencialmente política o no es autonomía.- -

Siendo condición de la autonomía, entonces, legislar, dar normas de carácter y alcance general, y locales en el sentido territorial, las ordenanzas deben ser parangonadas a la ley en sentido formal y material y no a actos de naturaleza administrativa, en este sentido la Constitución Provincial incurre en error en su art. 259 cuando establece la jurisdicción contencioso administrativa para cuestionar la legalidad de las ordenanzas, cuando el medio impugnativo de esta especie de ley local debería ser una acción de inconstitucionalidad. En este orden de ideas el Superior Tribunal de Córdoba tiene dicho, en el fallo ya citado, que "Las Ordenanzas dictadas por las municipalidades dentro de la órbita de sus funciones no configuran actos administrativos, sino actos legislativos de carácter comunal, ajenos a la materia contencioso administrativa en cuanto escapan al alcance de esta jurisdicción. Los vacíos y contradicciones analizados no empecen a que de una sana y estructural exégesis constitucional y a la luz de la moderna doctrina y jurisprudencia en la materia, podamos concluir que la naturaleza jurídica del municipio sea esencialmente política".- - - - -

Determinada la naturaleza política de

la comuna su organización y funcionamiento debe sujetarse a los principios establecidos por la Constitución Federal y local para sus órganos políticos de gobierno art. 1 de ambos textos, mandato que es ratificado super abundantemente en el art. 247 inc. 1, cuando manda la Constitución Provincial que, las Cartas Orgánicas que se dictaren, los municipios deberán asegurar el sistema representativo y republicano dentro del marco propio del Gobierno Comunal.-----

Siendo ello así y de la esencia del régimen republicano: la división de poderes, el mutuo control de estos entre sí, la responsabilidad política de los funcionarios y el control de los actos de gobierno, conceptos íntimamente vinculados; en tanto se puede controlar los actos gubernativos, por que existe la previa responsabilidad de los sujetos que lo ejecutan y se hace necesario el control interdepartamentos de gobierno por la propia división de poderes, tal lógica organización ha sido adoptada por el Régimen municipal argentino y queda plasmada como principio en la división orgánica del gobierno comunal en un departamento ejecutivo como Poder Ejecutivo y en Concejo Deliberante como Poder Legislativo. Así también es de la esencia del Régimen Republicano la responsabilidad política de los funcionarios a más de sus responsabilidades jurídicas: penales, civiles y administrativas, lo que que vuelve insoslayable la existencia de un órgano que juzgue políticamente aquella responsabilidad y si ésta, está vinculada a la división de poderes y en consecuencia al mutuo

control en sus actos de los departamentos de gobierno; parece lógico derivar que la responsabilidad política del órgano ejecutivo deba ser valorada y juzgada por los Concejos Deliberantes. - - - - -

Como corolario de esta lógica institucional cabe derivar que de existir vacío legal en orden a la facultad de juzgar políticamente los actos del departamento ejecutivo por parte del Concejo Deliberante, ésta debe considerarse implícita, de no hacerlo así no solo supondría decretar la inimputabilidad política de una categoría de funcionarios -los intendentes- y supondría al mismo tiempo privar al órgano deliberativo de funciones propias en orden al cumplimiento de su cometido, tergiversando el Régimen republicano, la esencia del régimen municipal y violando el art. 5 de la Constitución Nacional. - - - - -

Tan es de la naturaleza del Régimen Republicano el control político de los actos, que la legislación Argentina ha arbitrado sistemas para la efectiva corrección de aquél, tales son: a) Proceso de Revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante; b) Proceso de Revocación del mandato del Intendente por revocatoria popular (previa declaración de la responsabilidad política por el Concejo Deliberante que convoca a elección) y c) Proceso de Revocación del mandato del Intendente por el Concejo Deliberante que solicita la aplicación de la medida a otro órgano público (Gobernador o Tribunal Superior de Justicia); (Hernández, pág. 157). - - - - -



Cabe preguntarse a esta altura del análisis si el Régimen legal municipal local contempla en sus contenidos a la suspensión y/o destitución de un intendente municipal por parte del Concejo Deliberante como modos jurídico-políticos, para hacer efectivo el control de los actos de gobierno y la responsabilidad política de los funcionarios públicos. - - - - -

En este sentido creo que la respuesta debe ser afirmativa, aclarando que no sin esfuerzo llego a esta conclusión, teniendo en cuenta que estamos en presencia de un ordenamiento legal técnica y sustancialmente insuficiente y en consecuencia inoperante en tanto carece de coherencia lógica y eficacia funcional, sin una inteligencia jurisprudencial que puede coordinarse a la luz de los desarrollos alcanzados por el Derecho Público Provincial. - - - - -

Así las cosas, intentando una interpretación coordinada de la Ley Orgánica de municipalidades, encontramos los arts. 39 y 40, ubicados en el Capítulo III, dedicado a normar la elección, estructura y prerrogativas del Departamento Ejecutivo; por la primera de las normas mencionadas se determina la facultad del Presidente del Concejo Deliberante, Vicepresidente o Concejales elegidos por el Concejo a reemplazar al Intendente en caso de éste estuviere afectado por impedimento temporario y el art. 40 regla el reemplazo de aquél en caso de impedimento definitivo, lo que supone que antes de proceder a elegir al reemplazante por simple mayoría

de sufragios, alguien debe determinar la existencia y naturaleza del impedimento temporario o definitivo que imposibilite el ejercicio del cargo, teniendo en cuenta que el término "impedimento" utilizado por la ley tiene profunda connotación jurídica que será motivo de análisis en punto posterior. - - - - -

No cabe duda que quien debe determinar esta circunstancia es el Concejo Deliberante reunido y guiado por un procedimiento que resguarde el principio de la defensa en juicio y el debido proceso consagrado en el art. 18 de la Constitución Nacional. La no existencia reglada de procedimiento no es óbice para que se instruya uno, como bien lo viene expresando la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires en reiterados fallos, cumpliendo con las formas esenciales del juicio en relación a los institutos de acusación, defensa y sentencia, así lo expresa aquel máximo tribunal cuando dice: "En el trámite de separación de un intendente han de observarse los principios fundamentales que hacen a la estructura de todo proceso, en cuanto es garantía de justicia, aunque no estén reglamentados en la ley orgánica de las municipalidades" (Suprema Corte de Justicia Provincia de Buenos Aires, Ac. y Sent. 1962 V. I pág. 83). - - - - -

Ahora bien, se torna necesario analizar el significado y alcance jurídico del concepto de impedimento en los términos de la Ley Orgánica y de la Doctrina, esencial para una correcta exégesis del régimen legal local con respecto de la cuestión de autos. - - - - -

En primer término debemos expresar que

en el Derecho Comparado (Ley Orgánica Provincia de Córdoba art. 107), se estatuye que el impedimento para ejercer el cargo o función es asimilable a la noción de incapacidad, mala conducta, seria irregularidad, incapacidad o impedimento para el desempeño de funciones, como bien dice la doctrina, el impedimento es una subespecie de la incapacidad expresando: "Creemos que el concepto de incapacidad comprende tanto la falta de capacidad o aptitud para el desempeño de su cargo por parte del intendente municipal, como las diversas causas que lo inhabilitan física o legalmente para ello y que se derivan de la ley orgánica municipal". (Incapacidad; Antonio M. Hernández (h)).- - - - -

En estos términos, la noción de impedimento surge como un modo restringido y específico de la incapacidad que como tal y siendo de hecho o de derecho debe surgir del enunciado expreso de la ley. En este sentido y a pesar de las críticas y salvedades que hemos señalado en relación a la legislación local, es dable observar que es mérito de la ley orgánica de municipalidades haber ceñido la posibilidad de Remoción a la categoría jurídica de impedimento al contrario de otras legislaciones: "Transgresión", Bs.As., Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones o "Despilfarro", Corrientes, nociones harto lábiles y difusas para sustentar a las causales de los procesos de Responsabilidad política.- -

Surge entonces del contexto señalado que el impedimento en su existencia y entidad y ceñido a lo expresamente reglado por la ley, debe ser valorado por

el Concejo Deliberante en un proceso que, por su regularidad y el ejercicio prudente de facultades, hagan posible el discernimiento de la responsabilidad política del órgano ejecutivo, en compatibilidad con la protección de derechos y garantías individuales que no vuelvan presa, a un mandatario elegido por la voluntad popular, de pasiones subalternas tan propias de la lucha política. De allí que parece propio, que aunque no derivado expresamente de la ley pero compatible con una razonable exégesis, se necesita para la remoción del titular del Departamento Ejecutivo además de los elementos señalados, una mayoría calificada de 2/3 a tenor de lo dispuesto por el art. 28 de la Ley Orgánica Municipal, pues si esta cláusula prevé la destitución de un concejal por el propio Cuerpo, con tal mayoría es razonable que para el Intendente la condición sea igual, máxime si en la legislación comparada tal exigencia de mayoría calificada es general. - - - - -

Como ya hemos visto, cabe la posibilidad legal por lo normado en el art. 39, Ley Orgánica, que el intendente sea privado temporalmente del ejercicio de su cargo por el Concejo Deliberante y reemplazado en dicho ejercicio por los miembros señalados del Departamento Deliberativo. Reiterando lo expresado -la posibilidad legal de reemplazo temporal-, la valoración del impedimento que actúa como causal por el Concejo Deliberante y la designación del reemplazante en definitiva introducen el instituto de la suspensión en el Derecho Local y colocan las atribuciones que de él derivan en cabeza del Concejo Deliberante. Cabe apuntar que en

relación a este instituto es general su aceptación en las legislaciones que rigen la materia en el país, a excepción de la legislación cordobesa por no estar legislada, en este sentido el tribunal superior de esa provincia lo introdujo jurisprudencialmente en casos donde se admitieron suspensiones de los mandatos de los intendentes (caso Amaya E.G. Municipalidad de Embalse; Aguirre N.A. Concejo Deliberante de la Municipalidad de Canals"). Más allá que tal solución judicial haya sido criticada por el Dr. Hernández, a pesar de considerar dicho municipalista como una grave falencia de la legislación cordobesa la omisión del instituto de la suspensión. - - - - -

Cabe sin embargo destacar en orden a la naturaleza jurídica del Instituto que al no ser ésta una sanción y solo constituir una medida precautoria, a fin de asegurar el funcionamiento regular de la institución municipal y pudiendo ser decidida, en principio, por el Concejo Deliberante a partir de la valoración prudente de una situación que pueda constituir impedimento contemplado por la ley e inaudita parte, caracteres que la separan del instituto de la revocación, debe ser limitada en su extensión temporal; en este sentido la legislación comparada contempla plazos que van desde los 30 a 90 días, como principio general que excepcionalmente se extiende en caso de comisión de delitos, mirando con disfavor la doctrina la extensión más allá de los plazos señalados, más aún si se tiene en cuenta que su aplicación supone la existencia concomitante de dos intendentes, uno con ejercicio efectivo y otro con derechos

originarios y ejercicio en suspenso. En tal sentido la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires dice: "Antes que una sanción disciplinaria constituye una medida precautoria, paso previo para la determinación de la verdadera sanción y, asimismo, se revela exenta de revisión por esta Corte al no exhibir manifiesta arbitrariedad justificadora de su consiguiente corrección" (CS Buenos Aires, setiembre 19-974, AS, 974-III-256).- - - -

En este orden de ideas y definida la facultad de los Concejos Deliberantes de suspender a los titulares de los Departamentos ejecutivos ante inhabilidad de hecho o de derecho surgida de las Leyes Orgánicas Municipales. Corresponde analizar en tal sentido, y en primer lugar, si hubo impedimento que imposibilite u obstaculice el ejercicio del cargo como cuestión de fondo, en caso afirmativo si la suspensión se instrumentó en un marco de razonabilidad de acuerdo al factor tiempo.- - - - -

En relación al primer punto surge de autos que el Intendente fue detenido por orden de juez competente y sometido a proceso, en este contexto y dada la imposibilidad de hecho del actor para ejercer su cargo, el Concejo Deliberante dispuso su suspensión por tiempo determinado (180 días). Los principios de razonabilidad y prudencia indican como ajustada a Derecho la ordenanza que dispone la suspensión en la medida que por el principio de no contradicción, el sujeto detenido no podía al mismo tiempo cumplir con la medida judicial y ejercer de hecho su cargo de intendente, fue razonable

entonces que para resolver el estado de acefalia derivado del impedimento y en los términos de una medida precautoria, el Concejo dispusiera su remoción temporal que le permitiera al mismo tiempo designar al titular del Departamento Ejecutivo para asegurar la regularidad de los servicios municipales y la integridad institucional de los Departamentos de gobierno de la comuna. - - - - -

Cabe preguntar ahora si la prórroga de la primera suspensión dispuesta por el mismo cuerpo mediante ordenanza Nro. 325/92 pudo disponerse legítimamente. - - - - -

Si bien es casi unánime, en el Derecho municipal comparado, la tesis de que la suspensión por haber sido sometido a proceso por posible comisión de delito es de pleno derecho y por el tiempo que dure el proceso (art. 248 Ley Orgánica Municipal provincia de Buenos Aires: "Impútopose al Intendente la comisión de delito penal, la suspensión preventiva procederá de pleno derecho cuando el juez competente califique en autos la existencia de semiplena prueba de responsabilidad. Producida sentencia firme condenatoria, la destitución del Intendente procederá de pleno derecho. La absolución o el sobreseimiento definitivo restituirá automáticamente al Intendente la totalidad de sus facultades". (Chubut, art. 138, Formosa art. 162, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén). Se aparta de esta tesitura Santiago del Estero art. 90, que pone como plazo máximo de suspensión, sin haber sido condenado, el de 6 (seis) meses. Atento al vacío legal y por el principio de interpretación restric-

tivo que rige la materia me inclino a que la suspensión del Intendente por posible comisión de delito debe tener término expreso y determinado de duración, en oportunidad de precederse a la suspensión. Me inclino por esta tesis en primer lugar porque por la naturaleza originaria del mandato, decisión de la soberanía popular -condición constituyente de nuestro régimen político- el ejercicio legítimo de éste no puede estar supeditado a la lentitud judicial o a elongaciones maliciosas de los procesos, pues la realidad indica que el mandato popular podría ser burlado por la prolongación burocrática que mantenga al ungido en estado de latencia y sin posibilidad de ejercicio del mandato hasta después de cumplido el período legal por el que fue electo, en esta hipótesis una decisión de un órgano cuyo poder y facultades son derivados de la decisión del cuerpo electoral se sobrepondría a ésta, lo que implicaría en sustancia una subversión del régimen republicano al dejar sin efecto, por vía de una ordenanza, a la decisión política mayoritaria de la ciudadanía. En segundo lugar porque dado que el instituto que estamos considerando deriva del principio de responsabilidad política, la valoración del órgano de aplicación y la naturaleza de los procedimientos son en consecuencia políticos, y puede del proceso judicial no surgir responsabilidad específica, sin embargo subsistir causal suficiente para poner en funcionamiento esa responsabilidad política: "Puede existir el caso en que la Justicia resuelva no atribuir responsabilidad jurídica a un Intendente, no siendo ello óbice para que el Concejo le atri-



buja responsabilidad política haciendo lugar a la denuncia del art. 107, formándose causa y en su caso, declarando la revocación de su mandato; o el supuesto inverso, con lo que concluimos que son independientes estas denuncias entre sí" (Antonio María Hernández (h)). Quede claro, sin embargo que la declaración de arbitrariedad con respecto a la Ordenanza Nro. 325/92 deriva de su exceso temporal en la aplicación de la medida y no de los motivos que dieron lugar a ella. En consecuencia y compartiendo el dictamen del Sr. Procurador General de la Corte, al que me remito breviter causae, opino que al haberse excedido de un plazo razonable la suspensión, la misma debe cesar en forma inmediata. Asi Voto. - - - -

A LA CUESTION PLANTEADA, el Dr. Díaz dijo:

Entiendo por necesario sentar como elemento primero y al que sin duda deberán referirse todas las lucubraciones y consideraciones de este voto, que la cuestión de autos planteada mediante el ejercicio de la vía contencioso administrativa se suscita por la resolución del Concejo Deliberante de Capayán que dispone -Ordenanza mediante- la suspensión temporal de su Intendente, medida ésta que luego se extiende condicionando su temporalidad por una otra Ordenanza a un acontecimiento incierto, y el cuestionamiento que el destinatario formula al Concejo desconociéndole tales atribuciones. - - - -

Siendo ésta la cuestión a decidir cabe señalar que la competencia de la Corte de Justicia, para expedirse sobre la cuestión y la vía contencioso adminis-

trativa, se encuentra expresamente conferida y autorizada por el art. 259 de la Constitución Provincial, de donde y no discutiendo la propia constitucionalidad de la norma señalada debe ser aplicada sin hesitación, produciendo todos los efectos y consecuencias previstos por el legislador constituyente y/o resultantes de la misma norma.- -

Reconociendo el valioso aporte jurídico-doctrinario del ilustrado voto del Sr. Ministro preopinante, considero que debe intentarse dar solución al conflicto, dentro del ámbito normativo que le es propio, conforme a las referencias legales precedentes y en todo caso intentar frente a eventuales falencias el acomodamiento jurisprudencial que torne explícito en la solución del caso lo que implícito estuviere en la norma, labor jurídico-intelectual ésta, que no podría sin embargo asimilarse a la de llenar un verdadero vacío legislativo donde lo hubiere, ni mucho menos tratándose de cuestiones de derecho público, so riesgo de asumir por práctica y efecto facultades propias del Poder Legislativo, y por vía de consecuencia, responsabilidades ajenas al Poder Judicial cuales son las derivadas de la organización del Estado y todas las concernientes al derecho público.- - -

Con ello dicho cabe entonces determinar concretamente si el Concejo Deliberante de Capayán tiene facultades o atribuciones para suspender a su Intendente, en su caso, cuál es el alcance de estas facultades en cuanto a la extensión temporal de la suspensión y, finalmente, si cabe, si esas facultades fueron ejercidas legítimamente.- - - - -

En relación al primer cuestionamiento la legislación vigente en la Provincia no prevé la hipótesis de suspensión del titular del Ejecutivo Municipal por decisión del Concejo Deliberante. Relacionado con el tema, si en cambio lo hace con el reemplazo de tal funcionario por impedimento temporario o permanente (arts. 39 y 40 de la Ley Orgánica Municipal), resultando claro que literalmente los términos suspensión e impedimento no son asimilables, bien que la consecuencia de la suspensión provocaría sin duda uno de los impedimentos, temporal o definitivo, para ejercer el cargo según fuera la extensión que en tal orden se le diera a ésta. Pero es el caso que de las previsiones legales señaladas no surge que sea el Concejo a quien se le hubiera otorgado la atribución de generar per se tal causal de impedimento. Por otra parte la cita legal que este órgano municipal formula en su Ordenanza Nro. 311/92 (copia agregada a fs 10), antecedente de la Ordenanza Nro. 325/92 que extiende temporalmente en forma indeterminada la suspensión, para fundamentar su decisión art. 32 inc. 25 de la Ley 4640, tampoco reconoce o atribuye al Concejo Deliberante tal potestad, no obstante la interpretación que, para aplicarla al caso de autos, extensivamente, hiciera de tal norma y su relación con la Constitución de la Provincia.-

Reconociendo el valioso antecedente histórico sobre el origen, desarrollo y funciones del municipio y recordando incluso que nuestra nacionalidad deviene en definitiva del espontáneo pronunciamiento de

uno de ellos, y que luego van adquiriendo su conformación y reconocimiento estructural y jurídico hasta el presente, con diversidad de tratamientos según sean las provincias donde se asientan, lo insoslayable es como punto de referencia que la Constitución de la Provincia de Catamarca al destinarle la Sección VII al Régimen Municipal, ha previsto una gestión político-electoral atribuyéndola a los vecinos y otra netamente jurídico-administrativa a cargo del gobierno municipal. Por otra parte, en la ley que le es propia igualmente prevista en la Constitución -actualmente Ley Nro. 4640- las únicas normas relacionadas con la sustitución del titular del Departamento Ejecutivo son las contenidas en los ya referidos arts. 39 y 40.- - - - -

Siendo ello así, pareciera que no puede confundirse la responsabilidad que la ley atribuye a un integrante del Concejo Deliberante de asumir funciones que en principio le son ajenas, pero que debe cubrir en razón del impedimento del titular para ejercerlas, con el acto formal de arrogancia con que dicho cuerpo deliberativo-legislativo pudiera determinar o crear per se causales de impedimentos reales o supuestos sometidos a propio juicio del mismo cuerpo que, de tal modo, desnaturalizaría el régimen que pretendiera preservar, puesto que la división de las funciones ejecutivas, de las deliberativas y legislativas quedarían de tal modo a la sola intención y voluntad de quienes ejercen estas últimas para mantenerlas o no mediante la simple declaración de la existencia del impedimento.- - - - -

Frente al vacío legal, tanto en la ley específica cuanto y especialmente en la Constitución de la Provincia para resolver el tema tratado expresamente en legislaciones similares, según lo expone el ilustrado voto precedente, cabe considerar si tal aparente omisión se debe a incapacidad del constituyente en el tratamiento del tema, por desconocimiento del instituto, o si por el contrario, por conocimiento de la realidad concreta que debía regular constitucionalmente, limitó mediante deliberada omisión -al no conferírselas expresamente- las facultades o atribuciones del Concejo Deliberante, temperamento que ya fuera asumido en los antecedentes constitucionales. - - - - -

Si la designación del Intendente y los Ediles se produce mediante la elección directa de los vecinos, parece obvio que estos confieren el mandato de representación con el alcance que las normas jurídicas determinan para cada uno de los ámbitos en que los electos deberán cumplir sus funciones. Si el legislador constituyente o integrante de la legislatura, quien a su vez representa la voluntad popular y cumple su mandato, no ha incluido entre ellas la de otorgar al Concejo Deliberante la de suspender al Intendente, va de suyo que ello debe ser admitido así como consecuencia del ejercicio de este mandato popular o eventualmente como una actuación de los representantes que no reflejara las necesidades de organización política que la sociedad requería, o también que el representante no supo o pudo

entender o convertir en norma jurídica de aplicación lo que sus representados pretendían. En cualesquiera de los casos se trata en definitiva de la expresión política de los electores y tal expresión no puede ser enmendada, modificada o suplida por los jueces, sino produciendo una verdadera sustitución de esa voluntad política, de un modo u otro expresada por quienes fueran elegidos para ello, sustitución sin duda contraria al sistema de división de poderes del régimen republicano. No significa ello que los jueces deban avalar o cohonestar con sus decisiones el quehacer denunciado o juzgado como irregular de y por algún funcionario de los que aquí se trata, sí, en cambio, que precisamente por respeto al sistema de organización del Estado se reconozca a los electores -en este caso a los vecinos- el derecho pleno y no tutelado de elegir a quienes administrarán los bienes comunales y de quienes pedirán cuenta por las vías y acciones que la ley prevea, y no mediante esta suerte de extensión tácita del mandato a la que los jueces deberían recurrir para otorgar virtualidad jurídica a un voluntarioso pronunciamiento no autorizado en las normas vigentes. Esta reflexión requiere, como presupuesto para el funcionamiento armónico y beneficioso de las instituciones, de una madurez cívico-política de la sociedad que admita ser regida por ella, y presupone también el riesgo cierto de la equivocación, sin que pueda no obstante ello utilizarse el argumento del error como razón subyacente para justificar una actitud tuitiva de los jueces, porque de tal modo sólo se reiteraría o seguiría dándose lugar al

ejercicio irreflexivo, cuando no irresponsable, de los derechos políticos. - - - - -

En síntesis, lo resuelto por el Concejo Deliberante al suspender al Intendente no se asienta en previsión legal que lo autorice y, en consecuencia, las ordenanzas Municipales dictadas al respecto son irritas por extralimitadas, correspondiendo igual valoración al Decreto promulgatorio Nro. 083/92 en tanto da fuerza de ejecución a una resolución nula según la expuesto. Así es mi voto. - - - - -

A LA CUESTION PLANTEADA, el Dr. Oviedo dijo:

Estudiando atentamente la posición de cada Ministro que en el orden me preceden, surgen claras y extremas las divergencias entre uno y otro, motivo que me lleva a tener que unirme forzosamente a una de las posturas a fin de conformar la inevitable mayoría que, en este caso, debe darse y sin que esto signifique que mi apoyo a una de ellas, implique mi total coincidencia más allá que formalmente es lo que se deba reflejar. - - - - -

Avocado a dicha tarea advierto que ambas posturas sin bien brillantes cada una en su formulación, son puntos de vista dispares pero que en definitiva llevan a una solución semejante ya que en virtud de la primera resulta revocada solo la segunda ordenanza y por la restante dicho efecto abarca a las dos. - - - - -

Es así que de acuerdo a mi razonamiento pronuncio mi adhesión a la opinión más coincidente con mi estimación al respecto siendo ella la pronunciada por

el Ministro Dr. Cáceres.- - - - -

Haciendo mío los términos de la relación de causa, el primer tema concreto a dilucidar es si puede el Concejo Deliberante suspender con causa en sus funciones al Intendente.- - - - -

La postura por mi no compartida, entiende que al no contemplar esta situación expresamente la ley, el Concejo Deliberante no puede arrogarse tamaña facultad.- - - - -

Desarrollada in-extenso la postura que apoyo sólo voy a permitirme agregar ciertas consideraciones que vienen a convencer aún más mi decisión.- - - - -

Es así que quedando claro que laguna legal sobre el tema no existe y que la ley debe ser interpretada correctamente lo que permite manifestar que el Concejo obró y decidió dentro de sus facultades, resulta importante destacar el ilustrado dictamen del Sr. Procurador, de donde surge que de acuerdo a nuestra Carta Magna Nacional y Provincial, primer ordenamiento legal que debemos tener presente y en base al cual corresponde interpretar el resto de la legislación, jamás y por los mismos principios por ella proclamados podría llegarse a tachar por nula la primera Ordenanza, más aún cuando ella conforma nitidamente una medida precautoria y decidida con un quorum legalmente suficiente, art. 28 Ley 4640, con motivos más que sobrados, toda vez que el Sr. Intendente estaba siendo investigado no por cualquier conducta sino por posibles o supuestos ilícitos cometidos en ocasión o cumplimiento o ejercicio de sus funciones; la



medida cautelar era inevitable y su efecto no podía ser otro que la suspensión, e incluso, y por ética llanamente aceptada y nunca cuestionada por el actor hasta que las sospechas en su contra desaparecieran. A esto cabría agregar que la propia ley contiene una norma residual, art. 32 inc. 25, que fundamenta mas la postura de que el órgano encargado de merituar los impedimentos es el Concejo Deliberante, quien a la postre puede aplicar la sanción de suspensión del titular del Ejecutivo. - - - - -

A mi juicio no advierto que las garantías constitucionales enunciadas por el actor se vean lesionadas por lo actitud del Concejo Deliberante. Otra es la situación presentada por la segunda Ordenanza, ocasión en la que una vez más destaco y comparto el criterio del Sr. Procurador, actitud igualmente desplegada por el titular del voto al que me adhiero, es así que considero que es de fundamental importancia la precisión del plazo de vencimiento de la suspensión, caso contrario su carácter preventivo o cautelar se vería menoscabado tornando dicha medida totalmente arbitraria, y que en consecuencia debe cesar. - - - - -

Finalmente por todo lo expuesto voto por el rechazo de la nulidad intentada contra la Ordenanza Nro. 311/92 y se haga lugar a la declaración de nulidad de la Ordenanza Nro. 352/92. - - - - -

En mérito al Acuerdo de Ministros que antecede, habiendo sido oído el Sr. Procurador General, y por mayoría de votos,

LA CORTE DE JUSTICIA DE CATAMARCA

(con la disidencia del Dr. Díaz)

**RESUELVE:**

1) Dejar sin efecto la medida dictada por el Concejo Deliberante en la Ordenanza Nro. 325/92.

Consecuentemente, ordenar el reintegro a sus funciones al Sr. Intendente Nicolás Ramón Romero. - - - - -

2) Protocolícese, hágase saber, oficiése y oportunamente archívese. - - - - -

Dr. OSCAR GUILLERMO DIAZ  
PRESIDENTE  
CORTE DE JUSTICIA  
**EN DISIDENCIA**

Dr. JOSE RICARDO CACERES  
MINISTRO DECANO  
CORTE DE JUSTICIA

Dr. CESAR ERNESTO DVIEDO  
MINISTRO VICE DECANO  
CORTE DE JUSTICIA

Dr. JULIO EDUARDO BASTOS  
SECRETARIO EN LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO Y DE CASACION EN LO  
CIVIL, COMERCIAL, LABORAL Y MINAS  
CORTE DE JUSTICIA

Autos Corte Nro. 122/92.-

