

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

Héctor Enrique Olivares, en su carácter de presidente y en representación de la Unión Cívica Radical-Distrito La Rioja, y Marcelo Germán Weschler, en su carácter de interventor y en representación del PRO La Rioja, inician acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, contra la Provincia de La Rioja, a fin de que se declare la invalidez de la enmienda a los arts. 120 y 171 de la Constitución de la provincia demandada, la ley provincial 10.161 que la aprobó, los decretos también locales por los que se convocó la consulta popular, del art. 15 de la ley 5989 y del Acta de Proclamación del Tribunal Electoral Provincial del 29 de enero de 2019 por la que se incorporó la enmienda al texto constitucional. Fundan su pretensión en que tanto el procedimiento como la forma en que se efectuó el cómputo de los votos necesarios para la aprobación de la enmienda se apartan de lo dispuesto en los arts. 177 y 84 de la constitución provincial, lo que resulta violatorio de los principios del régimen representativo republicano consagrado en los arts. 1º, 5º y 123 de la Constitución Nacional.

Solicitan la intervención del Tribunal en tanto consideran que se ha configurado un caso o controversia y denuncian la existencia de una maniobra fraudulenta "ideada por el propio Gobernador, otras autoridades y legisladores provinciales, para introducir una enmienda constitucional que habilita su reelección desconociendo las reglas de la Constitución local respecto del procedimiento y del modo de contabilizar las mayorías para incorporarla" con el consiguiente avasallamiento de los principios republicanos que deben ser

respetados tanto por la Nación como por las provincias y la "absoluta aquiescencia de los órganos electorales y judiciales locales" (v. fs. 76 vta.).

Fundan la competencia originaria de V.E. en que la Constitución Nacional encomienda al Tribunal la tarea indelegable de "ser custodio del sistema republicano y garantizar, en dichas condiciones, el pleno y autónomo funcionamiento de las instituciones republicanas diseñadas en las provincias" (cfr. fs. 77) por lo que su intervención se torna imperiosa en esta causa.

Traen en apoyo de su postura lo sostenido por esa Corte en la sentencia del 25 de enero de 2019, recaída en la causa CS 1/2019/CS1 "Unión Cívica Radical - Distrito la Rioja y otro s/ acción de amparo". Al respecto, puntualizan que los inconvenientes allí consignados para no habilitar la competencia de V. E. en su instancia originaria se encuentran ahora superados (v. pto. III B. fs. 78/79 vta.) y, en consecuencia, concluyen que, al ser demandada una provincia "en una causa donde asistimos a un fraude mayúsculo y a un desprecio absoluto por el sistema republicano, encontrándose agotadas y concluidas todas las instancias provinciales que podrían haber remediado todos los agravios" (v. fs. 79 vta.) y en la que se cuestiona el goce y ejercicio efectivo y regular de las instituciones (esencia del art. 5° de la Constitución Nacional), corresponde que sea el Tribunal el que conozca en la contienda.

Enfatizan que la acción de amparo que promueven: 1) reviste el carácter de "cuestión justiciable" en tanto lo que se persigue es la revisión de la regularidad del proceso de reforma de la constitución provincial; 2) es la única vía eficaz para obtener la reparación perseguida "atento la gravedad

Procuración General de la Nación

institucional que ocasiona el acto ilegal y arbitrario por parte de las autoridades de la provincia", y porque ya la máxima autoridad judicial (local) se ha expedido en sentido contrario a la pretensión que aquí se esgrime por lo que, según afirman, "con los actos denunciados se quiebra todo el orden jurídico y se crea una circunstancia extrema que tiñe de ilegítimo el funcionamiento de todos los poderes de la provincia" (v. fs. 80/80 vta.).

Consideran que en el caso se configura un supuesto de "gravedad institucional" por encontrarse comprometidos instituciones básicas del sistema republicano y los principios y garantías consagrados en los arts. 1º, 5º y 123 de la CN ya que el hecho de que un gobernador provincial "pretenda perpetuarse en el poder" desconoce los mandatos de la Constitución local y lesiona los principios republicanos de la Constitución Nacional (cfr. fs. 81).

En el punto VII de su escrito fundan su legitimación (cfr. fs. 81 vta. /82 vta.).

Seguidamente, relatan que la Constitución de la Provincia de La Rioja, en sus arts. 175 a 177, define los dos mecanismos por los cuales se puede proceder a la reforma constitucional y establece los recaudos y formalidades a cumplir en cada uno.

Detallan que el mecanismo de enmienda, previsto en el art. 177, es mucho más restrictivo que el de la convención reformadora, ya que a su respecto se establece que: a) por él solo pueden modificarse hasta tres artículos de la constitución, b) se lo puede usar con un intervalo de 2 años, c) exige una ley aprobada con una mayoría de los dos tercios de los miembros de la cámara legislativa y d) para su incorporación al texto

constitucional, la enmienda "debe ser **ratificada** por más del 35% de los electores que conforman el Registro Electoral mediante una consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice" (v. fs. 83; la negrita y el subrayado obran en el texto original).

Dan cuenta de que a partir de 1983 se produjeron cinco reformas constitucionales en la provincia pero que sólo una de ellas se realizó por vía de enmienda y que, en 2006, una reforma por esta vía fue rechazada en razón de que no logró su ratificación en la consulta popular ya que -según consignan- "el voto por el 'SI' no alcanzó el piso de más del 35% exigido por la Constitución" (cfr. fs. 83).

Resaltan, a continuación, la reforma constitucional de 2007 con la actuación de una Convención Constituyente, que introdujo en el art. 120 -en consonancia con lo establecido en el art. 90 de la Constitución Nacional- un límite a la reelección indefinida de quienes desempeñen la función ejecutiva al autorizar solo dos períodos consecutivos para el ejercicio del cargo, tanto para el que ocupe el cargo de gobernador como el de vicegobernador de la provincia.

Exponen que frente a ello el actual gobernador Sergio Casas (período 2015-2019) se encontraba imposibilitado de ser candidato en razón del límite temporal establecido en la Constitución provincial, ya que fue vicegobernador entre 2011 y 2015, es decir que ejerció la función ejecutiva por dos períodos consecutivos, y que fue por ello -y según afirman, tomando en consideración la sentencia del Tribunal recaída en la causa "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/Estado de la Provincia de Santa Cruz s/amparo", y el precedente "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del

Procuración General de la Nación

Estero c/Santiago del Estero, Provincia de s/acción declarativa de certeza" allí citado- "que el oficialismo provincial tomó nota de esta circunstancia y decidió cambiar la estrategia" y así, a pedido de un grupo de diputados del Partido Justicialista, la vicepresidenta primera de la función legislativa, diputada provincial Adriana Olima, realizó una convocatoria a sesión extraordinaria para el 19 de diciembre de 2018, a los fines de aprobar la enmienda por la que se modificaría el art. 120 de la Constitución Provincial.

Sostienen que dicha convocatoria fue nula de nulidad absoluta a insanable en tanto fue realizada por quien carecía de funciones para ello puesto que, si bien el gobernador estaba ausente, el vicegobernador -y presidente de la cámara- se encontraba presente y en funciones. Indican que, frente a ello, el vicegobernador procedió a realizar una denuncia (v. fs. 84 vta.).

Puntualizan que fue en la referida sesión del 19 de diciembre de 2018 en la que se sanciona la ley 10.161 por la que: a) se aprueba la modificación del art. 120 de la Constitución de la Provincia, al agregarle un párrafo final, b) se convoca a una consulta popular para ratificar dicha enmienda constitucional; c) se dispone que el gobernador convoque a elección general obligatoria (art. 4º) y que, a los efectos de la consulta sobre la enmienda, la elección debería realizarse en un plazo máximo de 45 días corridos a partir de la sanción de la ley (art. 5º) y d) se deroga toda norma que se oponga a lo dispuesto.

Añaden que: i) el 22 de diciembre de 2018 se promulgó la referida norma por decreto local 1484 y ii) el 26 de diciembre de 2018, por decreto local 1.491, se convocó a

consulta popular obligatoria en los términos del art. 84, inc. 1° de la constitución provincial para el 27 de enero de 2019.

Agregan que, ante ello, el partido provincial Convergencia Riojana promovió una acción contra la provincia persiguiendo la declaración de inconstitucionalidad de la ley 10.161, los decretos locales 1.484/18 y 1.491/18, el art. 15 de la ley provincial 5.989 y del contenido material de la enmienda del referido art. 120 de la constitución provincial, la que tramitó como expediente N° 2.882 "Convergencia Riojana - Inconstitucionalidad" ante el Tribunal Superior de Justicia local, acción que fue rechazada según sentencia del 21 de enero de 2019.

Respecto de dicha decisión, señalan que: a) "es, a pesar de su extensión, un ejemplo de sentencia arbitraria, plagada de interpretaciones falaces y dogmatismos"; y b) clausuró el debate en sede provincial de los planteos que ahora se efectúan en este amparo por lo que, aseveran, "la intervención de V. E. es la última y única posibilidad" que tienen "para encontrar en forma efectiva una reparación a los derechos y garantías que estamos invocando" (cfr. fs. 85/86).

Consignan que el 2 de enero de 2019 el tribunal electoral de la provincia declaró iniciado el proceso de consulta popular y que a partir de allí los titulares de dicho órgano "actuaron con una escandalosa parcialidad, frustrando todo intento de control y fiscalización por parte de los partidos políticos, y generando un manto de sospecha no sólo sobre el proceso en sí, sino sobre el mismo acto de Consulta Popular" y detallan a continuación las fallas, que consideran más relevantes, en las que incurrió dicho tribunal (cf. fs. 86/89).

Procuración General de la Nación

Sustentan el planteo de inconstitucionalidad que formulan en esta acción de amparo en que:

- a) el proceso de reforma constitucional que aquí cuestionan se encuentra plagado de irregularidades e implica una interpretación y aplicación arbitraria de los art. 177 a 184 de la constitución de la Provincia de La Rioja;
- b) la convocatoria a la sesión ordinaria en la que se trató la ley de enmienda fue realizada en violación al art. 102 de la constitución local;
- c) el art. 5° de la ley 10.161 -al fijar un plazo máximo de 45 días corridos a partir de la sanción de la ley a los efectos de la consulta- se aparta palmariamente de lo dispuesto en el art. 177 de la Constitución de la Provincia de La Rioja, que establece que la enmienda deberá ser ratificada por consulta popular que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice. Y, en este sentido, destacan que la interpretación efectuada por el Tribunal Superior de Justicia Provincial en la causa "Convergencia Riojana-Inconstitucionalidad" -a la que remite el Tribunal Electoral para la proclamación de la enmienda- en el sentido de que el requisito establecido en el art. 177 de la constitución provincial de que la consulta popular debe celebrarse "en oportunidad de la primera elección general" se refiere a la elección próxima inmediata puesto que si "ya hubiere un cronograma electoral en curso, la próxima elección programada sería la 'primera elección general; pero que en caso contrario, se debería convocar al efecto de la consulta popular pues no sería preciso esperar la realización de una elección general de cargos, porque esa consulta popular goza de autonomía" se aparta de la letra del texto constitucional, desvirtúa la norma y

conduce a un apartamiento inequívoco de la finalidad perseguida por el constituyente local al sancionar el art. 177 *in fine*;

d) el art. 84 de la Constitución local está redactado en sentido negativo en cuanto establece la exigencia de que para que una enmienda constitucional se entienda ratificada por el pueblo en consulta popular -según sostienen- se tendrá por rechazada la consulta popular obligatoria si una mayoría de más del 35% de los votos de los electores inscriptos en el padrón electoral no la aprueba mientras que, en abierta contradicción con ello, el art. 15 de la ley 5.989 -cuya declaración de inconstitucionalidad también solicitan- "fija exactamente el resultado contrario, que la enmienda estará rechazada cuando los votos negativos, constituyendo mayoría, superen el 35%" (cfr. fs. 92 vta. y 93). En este sentido concluye que, más allá de lo sostenido por el Tribunal Superior de Justicia en la ya citada causa "Convergencia Riojana - Inconstitucionalidad" -fallo que tuvo en cuenta el Tribunal Electoral-, y en atención a los porcentajes obtenidos en la consulta popular del 27 de enero de 2019 (25,48% de electores votaron por el "sí", 18,08% por el "no" y 55,68% no fue a votar), de una recta interpretación del art. 84 de la constitución provincial, según un análisis lingüístico, de la voluntad del convencional constituyente y de la interpretación histórica del art. 84 de la constitución provincial surge que la enmienda constitucional aquí cuestionada no fue ratificada por el pueblo (cfr. pto. IX B de la demanda de amparo -cfr. fs. 92 vta./98 vta.) y

e) la enmienda aprobada por la legislatura provincial (ley 10.161) es inconstitucional en cuanto a su contenido, porque el párrafo que se pretende incorporar al art. 120 de la Constitución local contradice claramente la regla por la cual la

Procuración General de la Nación

reelección de gobernador y vicegobernador está limitada, para ambos cargos de la fórmula, a dos períodos consecutivos. Aclaran que ello implicaría que la prohibición de la reelección inmediata e indefinida consagrada en el texto constitucional dejaría de existir, por lo que la enmienda aprobada viola, contradice y desnaturaliza, arbitraria e irrazonablemente, la voluntad del constituyente provincial, consagrada en el art. 120 del texto constitucional local.

Finalmente alegan que la tutela que pretenden de V.E. procura el pleno respeto de la soberanía popular del pueblo de la Provincia de la Rioja frente a la pretensión de introducir una reforma constitucional "que no respeta las exigencias de la propia constitución local" y desconoce así "el poder constituyente y la soberanía del pueblo de La Rioja, de donde deriva directamente el régimen republicano" (cfr. fs. 100/101).

A fs. 103 se da vista por la competencia a esta Procuración General.

-II-

Ante todo, cabe recordar que para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1º, del decreto-ley 1285/58, en los juicios en que una provincia es parte, resulta necesario examinar la materia sobre la que éste versa, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

En el primero de los supuestos enunciados, para que la causa revista manifiesto contenido federal, la demanda

deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675).

A mi modo de ver esta última hipótesis es la que se presenta en el *sub lite*.

En efecto, según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y la doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230-, los actores deducen el presente amparo a fin de solicitar la declaración de invalidez: i) del procedimiento de enmienda a los arts. 120 y 171 de la Constitución de la provincia de la Rioja; II) de la ley provincial 10.161 y del art. 15 de la ley 5989; iii) de los decretos locales dictados en su consecuencia y iv) del acta de proclamación del Tribunal Electoral de la Rioja emitida con fecha 29 de enero de 2019. Explican que los mencionados actos vulneran diversas disposiciones de la Constitución provincial y los arts. 1°, 5°, 122 y 123 de la Constitución Nacional, que consagran el régimen representativo y republicano de gobierno.

Procuración General de la Nación

En tales circunstancias, considero que el pleito, en el que se impugna el procedimiento por el cual se llevó a cabo la consulta popular y su resultado, que derivó en la enmienda de los artículos 120 y 171 de la constitución local, y en el que también se reprocha al contenido de tales normas, vinculado a la reelección de Gobernador y Vicegobernador de la provincia, se encuentra regido por el derecho público local.

Así lo creo, pues para arribar a su solución será necesario examinar y aplicar normas y actos provinciales (en especial, la Constitución provincial), interpretándolos en su espíritu y en los efectos que la soberanía local ha querido darles (Fallos: 315: 1892 y 1904 y sus citas), sin perjuicio, claro está, de que las cuestiones federales que también puedan comprender esa controversia sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 326:193, entre tantos otros).

Lo expuesto impide la tramitación de la causa ante los estrados de la Corte en esta instancia originaria (conf. Fallos: 329:3555; 332:1460; 333:1710; 338:231, y dictámenes de esta Procuración General en las causas U.58. L.XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/Santiago del Estero, Provincia de s/acción declarativa de certeza", del 17 de octubre de 2013; CSJ 1507/2017, "Avanzar y Cambiemos por San Luis c/San Luis, Provincia de s/amparo", del 25 de agosto de 2017 y CSJ 1/2019/CS1 "Unión Cívica Radical - Distrito la Rioja y otro s/ acción de amparo", del 21/01/2019).

En este sentido, es mi opinión que el presente proceso, en el que se cuestiona la validez de normas locales por considerarlas contrarias a la constitución provincial, configura una cuestión esencialmente electoral y, por ende, se relaciona

con el procedimiento jurídico político de organización de dicho Estado provincial, es decir, con un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448; 327:1797; 329:5809; dictamen *in re* C. 1637, XLIV, Originario "Colegio de Abogados de Tucumán c/Tucumán, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad", del 2 de febrero de 2009, a cuyos fundamentos se remitió V.E. en su sentencia del 7 de abril de 2009, entre otros).

Al respecto, es dable poner de relieve que el art. 122 de la Constitución Nacional dispone que las provincias "*se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal*", con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra "Gobierno" incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe "*discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional*" (tal como lo sostuvo V.E. en oportunidad de expedirse en Fallos: 177:390 al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe). Ello es así, en razón de que aquéllas conservan su autonomía absoluta en lo que concierne a los poderes no delegados a la Nación, según lo reconoce el art. 121 de la Ley Fundamental.

No obsta a tal conclusión la alegada existencia de "gravedad institucional" y de una sentencia del superior tribunal local dictada en una causa que la aquí actora no inició, pues ello no autoriza a hacer excepción a los supuestos en los que procede la competencia originaria de la Corte y que han sido taxativamente previstos en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional (Conf. Fallos: 312:640, entre otros).

Así entonces, es mi parecer que en el *sub examine* se intenta que la Corte intervenga en un proceso cuya dilucidación exige, fundamentalmente, la interpretación y aplicación de diversas normas provinciales y que, por lo tanto, debe estar sujeto a la jurisdicción y competencia de los magistrados de la Provincia de La Rioja mediante los procedimientos de control que los actores podrían iniciar y, en ese marco, atento a las características del proceso electoral y a fin de garantizar un pronunciamiento en tiempo útil, V.E. podría intervenir, eventualmente, a pedido de los interesados, adoptando las medidas que considere procedentes (cfr. sentencia de la Corte en la causa CSJ 1750/2017/RH1 "Alianza Avanzar y Cambiemos por San Luis s/ recurso de apelación comprensivo de nulidad. Cuestión Constitucional", del 4/10/2017).

Por lo expuesto, entiendo que las cuestiones esgrimidas deben tramitar ante la justicia de la Provincia de La Rioja, puesto que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

-III-

En consecuencia, y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854;

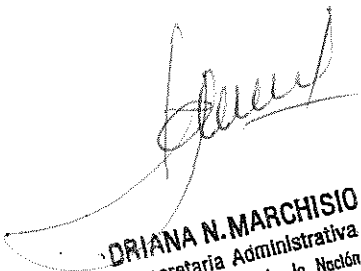
326:3642, entre muchos otros), opino que el proceso resulta ajeno al conocimiento del Tribunal.

Sin perjuicio de ello, tal como señalé en mi dictamen emitido en el expediente CSJ 1/2019/CS1 "Unión Cívica Radical - Distrito la Rioja y otro s/ acción de amparo" de fecha 21/01/2019, habida cuenta de la alusión que, para fundar su postura, realiza la parte actora a lo decidido por V. E. en la causa "Unión Cívica Radical c/Provincia de Santiago del Estero", sentencia del 5 de diciembre de 2013 y toda vez que esa Corte es el intérprete máximo y final de sus propios dichos y decisiones, de considerar V.E. que en autos se configuran las extremas circunstancias allí evaluadas (relacionadas, en especial, con el sistema republicano de gobierno y la alegada violación del art. 5° de la CN), podría decidir la intervención procesal que considere pertinente.

Buenos Aires, 22 de febrero de 2019.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


MARIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación