

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 inconstitucionalidad de la ley provincial 10.161 y los decretos 1484/18 y 1491/18, también locales, dictados en su consecuencia, en tanto mediante ellos se pretende aprobar una enmienda constitucional por la que se modifica el art. 120 de la Constitución de la Provincia y se convoca a una consulta popular para ratificarla apartándose "inequívocamente", según afirman, del procedimiento dispuesto en el art. 177 de la Constitución de dicha provincia, lo que resulta violatorio de los principios del régimen representativo republicano consagrado en los arts. 1º, 5º y 123 de la Constitución Nacional.

Explican que los actos emanados del poder ejecutivo y del poder legislativo provincial que aquí cuestionan desconocen el procedimiento de reforma constitucional que la Constitución provincial consagra.

Fundan la competencia originaria de V.E. en que su intervención se torna imperiosa a fin de tutelar los principios fundacionales del federalismo argentino y evitar dicho atropello constitucional, así como el consecuente deterioro institucional para la República. Concluyen que, al ser demandada una provincia en una causa en la que se cuestiona el goce y ejercicio efectivo y regular de las instituciones (esencia del art. 5º de la

Constitución Nacional), corresponde que sea el Tribunal el que conozca en la contienda.

Enfatizan que la acción de amparo que promueven es la única vía eficaz para obtener la reparación perseguida pues, frente a los exiguos tiempos establecidos en la convocatoria a la consulta popular -prevista para el 27 de enero de 2019-, "no existe posibilidad cierta en la provincia (de) que algún remedio ordinario llegue a tiempo o sea apto para evitar el daño que generaría al orden institucional" su concreción.

En el punto V de su escrito fundan su legitimación (cfr. fs. 8 vta./10 vta.).

Consideran que en el caso se configura un supuesto de "gravedad institucional", en tanto un gobernador provincial pretende "perpetuarse en el poder desconociendo los mandatos de la Constitución local y lesionando los principios republicanos de la Constitución de la Nación", lo que "excede los límites del lugar en que se lo comete y compromete a la Nación toda".

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 mediante una

Procuración General de la Nación

consulta popular que se efectuará en oportunidad de la primera elección general que se realice.

Consignan que el art. 120 de la constitución provincial, cuya modificación se persigue con la enmienda que aquí cuestionan, establece un límite infranqueable a la reelección indefinida de quienes desempeñen la función ejecutiva al autorizar solo dos periodos consecutivos para el ejercicio del cargo, tanto para el que ocupe el cargo de gobernador como el de vicegobernador de la provincia.

Reseñan que, en consecuencia, el actual gobernador Sergio Casas (período 2015-2019) se encuentra 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 periodos consecutivos.

Expresan que frente a 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 Estero c/Santiago del Estero, Provincia de s/acción declarativa de certeza" allí citado, "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 e insanable en tanto fue realizada por quien carecía de funciones para ello puesto que, si bien se encontraba ausente el gobernador, 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. 71).

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; y c) se dispone que el gobernador convoque a elección general obligatoria (art. 4°) 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. 5°).

Añaden que: *i)* el 21 de diciembre de 2018 se promulgó la referida norma por decreto local 1484, *ii)* el 26 de diciembre de 2018, por decreto local 1491, se convocó a consulta popular obligatoria en los términos del art. 84 de la constitución provincial para el 27 de enero de 2019 y *iii)* el 2 de enero de 2019 el tribunal electoral de la provincia declaró iniciado el proceso de consulta popular.

Afirman que 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

Procuración General de la Nación

por consulta popular que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice.

Concluyen que, por lo tanto, 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 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.

Es por ello que, atento a la extrema premura que motiva la presentación de la demanda, solicitan el dictado de una medida cautelar de no innovar -con habilitación de días y horas inhábiles- por la que se ordene al gobierno de la Provincia de La Rioja que, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo planteada, suspenda la convocatoria a la consulta popular efectuada para el 27 de enero de 2019.

Asimismo, para el hipotético caso de que la resolución del Tribunal sea posterior a la referida fecha, piden que se declare la nulidad insanable de la enmienda constitucional impugnada por considerar que los actos dictados para la realización de la consulta resultan violatorios de los arts. 1º, 5º, 122 y 123 de la CN y de normas convencionales de jerarquía constitucional (v. art. 75, inc. 22 de la CN). También solicitan que V.E. requiera con carácter urgente al Tribunal

Electoral de la provincia información sobre el proceso electoral que detallan.

A fs. 81 se habilita la feria judicial y se corre vista 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. 1°, 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).

Procuración General de la Nación

Adelanto que, a mi modo de ver, esta última hipótesis es la que se presenta en el *sub lite*, pues 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 los arts. 4 ° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230- el planteamiento de los actores consiste sustancialmente en cuestionar la ley provincial 10.161 y los decretos dictados en su consecuencia, en cuanto se dirigen a aprobar una enmienda constitucional que modifica el art. 120 de la Constitución de la provincia con respecto a la reelección consecutiva del Gobernador y Vicegobernador y convocan a una consulta popular obligatoria para decidir si se la ratifica o no, en violación de varias disposiciones de la Constitución provincial, y de los arts. 1°, 5°, 122 y 123 de la Constitución Nacional, que consagran el régimen representativo y republicano de gobierno.

Frente a tales circunstancias, considero que el pleito, en el que se cuestiona la validez de normas locales por considerarlas contrarias a la Constitución provincial, en relación con una cuestión electoral como es la relacionada con el llamado a consulta popular para ratificar o no la modificación constitucional reseñada, se rige por el derecho público local, lo cual impide la tramitación de la causa ante los estrados de la Corte en su instancia originaria (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, y CSJ 1507/2017, "Avanzar y Cambiemos por San

Luis c/San Luis, Provincia de s/amparo", del 25 de agosto de 2017).

Así lo pienso, pues el asunto a resolver 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.

Es mi parecer que en el presente se intenta que la Corte intervenga en un proceso que debe estar sujeto a la jurisdicción y competencia de los magistrados de la Provincia de

(COMPETENCIA)

Procuración General de la Nación

La Rioja (así, la Constitución local prevé la acción de inconstitucionalidad, art. 139, inc. 1°).

A la luz de tales pautas jurisprudenciales, 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).

No obsta a lo expuesto la circunstancia de que la parte actora funde su pretensión en disposiciones de la Constitución Nacional y de tratados internacionales con jerarquía constitucional, toda vez que la cuestión federal no es la predominante en la causa. En efecto, ello no resulta suficiente para suscitar la competencia originaria de la Corte, pues la solución del pleito exige el tratamiento de instituciones de derecho público local, tal como antes se indicó.

-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.

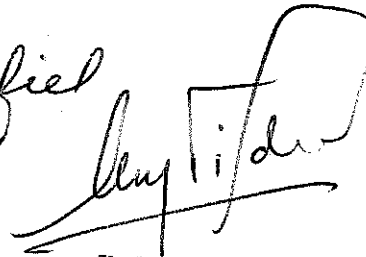
Sin perjuicio de ello, habida cuenta de la alusión que, para fundar su postura, realiza la parte actora a lo decidido por V. E. en la causa "Unión Cívica Radical c/Provincia de Santiago del Estero", sentencia del 5 de diciembre de 2013, y toda vez que esa Corte es el intérprete máximo y final de sus 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, 21 de enero de 2019.

ES COPIA

LAURA M. MONTI

Es copia fiel



GLADYS VIVIANA VIDAL
SECRETARIA LETRADA DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION