



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 22 de marzo de 2019.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la Unión Cívica Radical-Distrito La Rioja, y el PRO La Rioja, inician acción de amparo contra la Provincia de La Rioja, a fin de que se declare la invalidez de la enmienda a los artículos 120 y 171 de la Constitución de esa provincia.

El primero de los artículos citados establecía antes de la enmienda que "El Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios. Durarán en sus funciones el término de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".


La enmienda agregó a continuación el texto siguiente: "No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no hay entre cruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo periodo anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al Artículo 171° de la presente Constitución".

Por su lado, el artículo 171 establece que "Los Intendentes y Viceintendentes serán elegidos directamente y a

*simple pluralidad de sufragios por el pueblo del municipio y durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelectos en las mismas condiciones que para Gobernador y Vicegobernador. Los concejales serán elegidos directamente por el pueblo del municipio, aplicándose el sistema D' Hont para la distribución de los cargos y respetando lo establecido en el Artículo 81°, segundo párrafo, pudiendo ser reelectos. Para ser Intendente, Viceintendente, o Concejales se requieren las mismas condiciones que para ser diputado provincial".*

También solicitan la inconstitucionalidad de la ley provincial 10.161 por la cual la Legislatura provincial aprobó la enmienda; de los decretos que convocaron a la consulta popular en los términos del artículo 15 de la ley 5989; y del Acta del Tribunal Electoral Provincial del 29 de enero de 2019 que proclamó los resultados de la consulta popular e incorporó la enmienda al texto constitucional.

2°) Que los planteos que efectúa la parte actora han sido sintetizados en el dictamen de la Procuración General de la Nación, al que se remite. Sin perjuicio de ello, cabe resaltar que 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 artículos 177 y 84 de la Constitución provincial, lo que - sostienen- resulta violatorio de los principios del régimen representativo republicano consagrado en los artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

3°) Que a fs. 567/596 presenta el informe requerido la provincia demandada, sobre la base de sostener que la acción de amparo intentada resulta formal y sustancialmente improcedente, por lo que solicita se la rechace con costas a la actora.

En primer lugar, fundamenta su posición en que los temas objeto de la pretensión deducida por la demandante constituyen, a su entender, una cuestión política de índole provincial, que atañe a actos cumplidos y normas aplicadas "de índole eminentemente local", por lo que resulta, a su criterio, ajena a esta Corte.

Sostiene por lo tanto que la reforma de la Constitución se efectuó en el marco del poder que estas se han reservado (artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional), sin transgredir las reglas fundamentales del sistema republicano y con respeto a las exigencias de la norma suprema provincial.

Afirma que la cuestión ya ha sido decidida -sin arbitrariedad- por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de La Rioja. Cita al respecto, entre otros procesos vinculados al presente, el expediente Nro. 2885-L."U"-A° 2019 "Unión Cívica Radical-Amparo", que acompaña como anexo documental II, donde el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de La Rioja rechazó la acción de amparo intentada, mediante sentencia de fecha 25 de enero de 2019, sin que se haya articulado recurso extraordinario federal por la actora.


Concluye que las actoras han desarrollado una duplicación de las vías procesales intentadas, de lo que

desprende tres consecuencias: (i) que en su momento la actora habría reconocido la posibilidad de acudir a la sede local; (ii) que existiría cosa juzgada en torno a la pretensión deducida en el presente; (iii) que la amparista no habría intentado la vía judicial más idónea a que se refiere el artículo 43 de la Constitución Nacional y el artículo 2° inciso a) de la ley 16.986.

Niega los hechos expuestos en la demanda y que en el caso exista gravedad institucional, y concluye la improcedencia de la acción de amparo intentada por considerar que no es la vía procesal más idónea para el tratamiento de la pretensión, y que la accionante no ha acreditado la carencia de otras vías locales disponibles.

4°) Que a efectos de delimitar los temas en debate y de ordenar la argumentación con la que habrán de ser asumidos, en los siguientes considerandos se abordará: a) la naturaleza de la cuestión sometida a conocimiento del Tribunal; b) la existencia de caso; c) la defensa de cosa juzgada articulada por la demandada; d) el tratamiento del agravio relativo a la interpretación del artículo 84 de la Constitución de La Rioja en lo que refiere al concepto de "elección general"; e) el tratamiento del agravio relativo a la interpretación del artículo 84 de la Constitución de La Rioja en lo que refiere a la mayoría de 35%.

5°) Que corresponde en primer término analizar si los temas objeto de la pretensión deducida por la actora constituyen una cuestión política de índole provincial, que atañe a actos



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

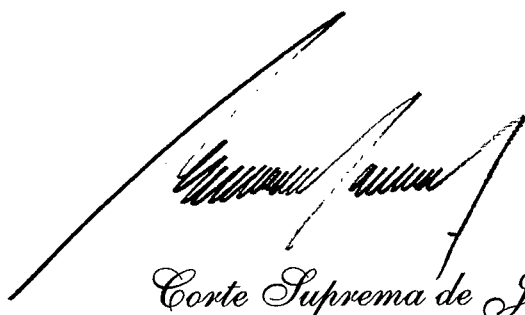
cumplidos y normas aplicadas "de índole eminentemente local". El planteo remite a lo resuelto por este Tribunal en fecha 1° de marzo del corriente año al pronunciarse en torno a su competencia originaria para intervenir en la presente causa, y a la viabilidad del amparo intentado.

En dicha oportunidad esta Corte sostuvo de forma expresa que "dado que es parte demandada una provincia y que **los puntos sobre los que versa la causa entrañan una cuestión federal predominante**, el proceso corresponde a la competencia originaria de esta Corte (conf. Fallos: 330:3126, entre otros) (considerando 2°, segundo párrafo, énfasis agregado)". Basó tal conclusión en que, "como surge de los antecedentes precedentemente reseñados, en la demanda se invoca la violación de las disposiciones contenidas en los arts. 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional y el planteo central consiste en la impugnación de los actos emanados de los poderes constituidos de la Provincia de La Rioja que habrían desconocido de manera ostensible 'el procedimiento y las mayorías requeridas por los arts. 177 y 84 de la Constitución provincial para aprobar una enmienda constitucional', con el propósito -según se aduce- de alterar las reglas jurídicamente predeterminadas a través de dicho ordenamiento constitucional (arts. 120 y 171) y habilitar una nueva candidatura del actual gobernador (conf. fs. 77 y apartado VIII, C. del escrito de inicio)" (considerando 2°, primer párrafo).

Es decir, el caso en examen reviste un nítido contenido federal consistente en la esencia de la garantía

republicana del artículo 5° de la Constitución Nacional a través del goce y ejercicio efectivo y regular de las instituciones.

Como ha sostenido este Tribunal en la causa "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de" (Fallos: 336:1756, considerando 4°), "*si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5° y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1° y 5°) y encomienda a esta Corte el asegurarla (artículo 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional*" (Fallos: 310:804). Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que el artículo 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria en razón de la materia en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495 considerando 1°, entre otros). En su mérito, y cuando como en el caso se denuncian que han sido lesionadas expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno, en el sentido que da a esos términos la Ley Fundamental, y que constituyen los pilares del edificio por ella construido con el fin irrenunciable de afianzar la justicia, no puede verse en la intervención de esta Corte una intromisión ni un avasallamiento de las autonomías provinciales sino la procura



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de la perfección de su funcionamiento, asegurando el acatamiento de aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804), y que la Nación debe garantizar, tal como lo ha sostenido esta Corte en la señalada resolución del 1° de marzo de 2019.

En ese orden de valoraciones cabe subsumir el caso en examen, dado que, según surge de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe estar de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación-, la parte actora cuestiona -como manifestación principal- actos jurídicos locales por considerarlos contrarios a la Constitución Nacional (artículos 5°, 1° y 123). Es decir, el argumento traído a conocimiento del Tribunal por los demandantes no se centra primariamente en la incompatibilidad de tales actos con la norma suprema provincial, sino en que tales normas locales constituyen *"una fraudulenta maniobra 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... avasallamiento a los principios republicanos que deben respetar tanto la Nación como las provincias..."* (fs. 1 vta. del escrito de demanda).

La grave ilegitimidad que se arguye en el caso, y cuya real configuración importaría el avasallamiento del sistema que la provincia juró garantizar, hace surgir un interés federal


de tal nitidez que -más allá de lo que se resuelva en definitiva- exigía la intervención de esta Corte por la vía pretendida (arg. Fallos: 336:1756, considerando 5°, párrafo tercero).

En mérito a lo expuesto no puede desconocérsele el palmario contenido federal que presenta la materia del pleito. Lo que se ha puesto en tela de juicio es la garantía republicana amparada en el artículo 5° de la Constitución Nacional, porque lo medular del planteo remite necesariamente a desentrañar el sentido y los alcances del referido precepto federal, cuya adecuada hermenéutica permitirá apreciar si existe la invocada violación constitucional (Fallos: 311:2154, considerando 4°; 326:880 y 333:1386, entre otros).

6°) Que, asimismo, cuadra recordar que en ocasión de expedirse sobre los antecedentes de la enmienda constitucional objeto de los presentes autos en la sentencia de fecha 25 de enero de 2019, en la causa CSJ 1/2019/CS1 "Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otro s/ acción de amparo", considerando 4°, este Tribunal sostuvo que podría excepcionalmente abrirse la jurisdicción del artículo 117 de la Constitución Nacional a una causa que *"presenta actualmente una incertidumbre jurídica necesitada de pronto esclarecimiento, en el entendimiento de que le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos (arg. Fallos: 336:1756, en especial considerando 6°)"*.

La necesidad de brindar una respuesta jurisdiccional oportuna ante conflictos de materia electoral ha sido reconocida





CSJ 125/2019

ORIGINARIO

Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja  
y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

por esta Corte en varios pronunciamientos. Tal como ha sido señalado con anterioridad, si bien "el derecho electoral tiende a garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular (...) también tiene como finalidad conducir regladamente el conflicto que toda competencia por el poder supone, a través de medios pacíficos y ordenados según el imperio de las leyes. En este aspecto, la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la **rápida definición de situaciones jurídicas que trascienden el interés de los partidos, y afectan el normal desenvolvimiento institucional**" (Fallos: 331:866; 318:860 y 314:1784, énfasis agregado).


7°) Que en su reciente pronunciamiento en la causa "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros" (Fallos: 341:1869), este Tribunal recordó las reglas básicas de su jurisprudencia para conciliar la forma "representativa republicana y federal" para "el gobierno" de la Nación Argentina según establece la Constitución Nacional en su artículo 1°.

Remarcó entonces que el principio republicano debe ser interpretado a la luz de las adecuaciones propias de un Estado federal que reconoce inequívocamente la autonomía de sus provincias (considerando 6° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerandos 7° y 10 del voto del juez Rosatti). Así, el desarrollo del proyecto constitucional argentino presupone un marco político e institucional en el que confluyen las reglas del federalismo -entendidas como las que aseguran que los pueblos de las provincias pueden gobernarse de acuerdo a sus propias decisiones- con las que caracterizan al sistema

republicano -como compromiso de esos pueblos con la Constitución federal, de dividir y ordenar el poder para evitar que se concentre indebidamente-.

8°) Que el sistema federal diseñado por la Constitución Nacional establece que las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno de la Nación. Ello implica que ellas deciden sus regímenes electorales y eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, y que el gobierno central -en el que se incluye a la Corte Suprema como autoridad federal- no puede intervenir en aquellos asuntos propios de la autonomía provincial ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz", ya citado, considerando 7° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti, y considerando 10 del voto del juez Rosatti, y sus citas, entre muchos otros).

9°) Que paralelamente, la Constitución Nacional sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo y republicano ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz", considerando 8° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerando 10 del voto del juez Rosatti). Este compromiso supone -entre otros rasgos constitutivos del orden republicano- el ejercicio regular de las instituciones provinciales, de modo que las decisiones del gobierno respondan a un mandato del pueblo evidenciado en procesos electorales que deben buscar garantizar lo más fielmente posible *"la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular"* (Fallos: 338:628 y



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

331:866). En los términos del artículo 5° del texto constitucional nacional, el gobierno federal es el garante del goce y ejercicio de las instituciones provinciales y esta Corte Suprema la responsable de asegurar el cumplimiento del orden institucional establecido.

10) Que el equilibrio de los valores del federalismo con aquellos que sustentan el sistema republicano explican que esta Corte intente ejercer su atribución de revisión judicial de las leyes provinciales con máxima prudencia y reserve esa delicada función a los más excepcionales supuestos, es decir, aquellos en los que se evidencia un ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local del que resulten lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz", considerandos 7° y 9° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerando 10 del voto del juez Rosatti).

11) Que este fue el excepcional supuesto que se identificó en el precedente publicado en Fallos: 336:1756 ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero"). En ese caso, esta Corte sostuvo que la decisión del Tribunal Electoral Provincial de oficializar la candidatura del gobernador Zamora para habilitarlo a competir en las elecciones de gobernador de 2013, en búsqueda de un tercer mandato en ese cargo, podía producir *"un trastorno institucional irreparable en la medida en que las autoridades electas puedan llegar a serlo en contradicción textual con la voluntad del pueblo santiagueño"*

plasmada en su Constitución de 2005 de limitar la reelección consecutiva del gobernador" (considerando 12). Todo ello, alertó seguidamente el Tribunal, podía afectar "la esencia de la forma republicana de gobierno que las provincias se obligan a respetar en el artículo 5° [de la Constitución Nacional]. Es por ello que la intervención de esta Corte se torna imperiosa para que sean respetados los principios fundacionales del federalismo argentino" (considerando 13).

12) Que atendiendo a la pauta de excepcionalidad que caracteriza a los supuestos en los que este Tribunal ha considerado que debe intervenir en asuntos que hacen a la forma en que las provincias resuelven diseñar sus instituciones, corresponde adentrarse en el estudio del presente caso para verificar si la Provincia de La Rioja, cuando aprobó la enmienda constitucional impugnada, pudo haber lesionado la esencia del sistema representativo republicano a través de un ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local.

13) Que en ese tránsito debe señalarse inicialmente que el 27 de enero de 2019 tuvo lugar en la Provincia de La Rioja una consulta popular para enmendar el artículo 120 de la Constitución provincial, que -como se reseñó en el considerando 1°- quedó redactado de la siguiente manera: "Duración del mandato. El Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios. Durarán en sus funciones el término de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo. **No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no hay entrecruzamiento de mandatos en las formulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo periodo anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al artículo 171° de la presente Constitución**" (la negrita no pertenece al original).

14) Que el 29 de enero de 2019 el Tribunal Electoral Provincial proclamó que el resultado de la consulta popular fue "71.518 votos por el SI, que representan el 25,48% de los electores inscriptos en el Registro Electoral;... 50.742 votos por el NO, que representan el 18,08% de los electores inscriptos en el Registro Electoral; 1.220 votos nulos; 939 votos en blanco; total 124.419 de votos emitidos". En consecuencia, tuvo "**POR APROBADA LA ENMIENDA DE LA CONSTITUCION PROVINCIAL INTRODUCIDA POR LA LEY 10.161**, no habiendo superado el voto por el NO en la Consulta Popular Obligatoria, el porcentaje de más del treinta y cinco por ciento requerido por el último párrafo del artículo 84° de la Constitución Provincial" (págs. 16-17 del Acta de Proclamación del resultado de la consulta popular obligatoria del 27 de enero de 2019).

15) Que el artículo 84 de la Constitución de la Provincia de La Rioja mencionado en el Acta de Proclamación del Tribunal Electoral Provincial establece lo siguiente:

"Consulta popular. Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa. Será obligatoria en los siguientes casos:

1.- Toda reforma constitucional realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo al Artículo 177°.

(...)

Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba".

Por su parte, el artículo 177 establece lo siguiente:

"Enmienda. La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice.

Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años".

16) Que es preciso desentrañar seguidamente si la presentación objeto de estudio genera actualmente un "caso judicial" en los términos en que esta Corte lo ha entendido.

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Al emitir su pronunciamiento en fecha 25 de enero de 2019 en la causa CSJ 1/2019/CS1 "Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otros s/ acción de amparo", el voto de mayoría de este Tribunal expresó en su considerando 6°, segundo párrafo, que "la apertura del procedimiento destinado a la reforma de la Ley Suprema provincial por la vía de enmienda que prevé su art. 177, mediante la sanción tanto de la ley que declara la necesidad de tal modificación y aprueba el texto de la enmienda, como del decreto que convoca al electorado a expresar su voluntad en los comicios previstos, no genera una afectación constitucional específica en cabeza de los peticionarios. Estos actos cumplidos por los poderes políticos provinciales configuran iniciativas que no fijan en forma definitiva la existencia y modalidad de una relación jurídica concreta (Fallos: 307:1379; 310:606); relación respecto de la cual se debe haber producido la totalidad de los hechos concernientes a su configuración (Fallos: 311:421, considerando 3°, reiterado en Fallos: 328:3573, considerando 2°)".

Ahora bien, en los presentes autos corresponde que este Tribunal se pronuncie una vez avanzado y concluido el proceso de enmienda respectivo, mediante la celebración de la consulta popular y el dictado del Acta de Proclamación del Tribunal Electoral Provincial del 29 de enero de 2019 que incorporó la enmienda a la Constitución de la provincia, en cuyo marco el intento reeleccionista del gobernador estaría habilitado.

17) Que la Constitución de la Provincia de La Rioja ha previsto que el proceso de enmienda constitucional reglado

por su artículo 177 se articule mediante una serie concatenada de dos etapas sucesivas e inexorables en las que se conjuga el ejercicio del poder constituyente derivado.

La primera etapa consiste en la aprobación del proyecto de ley de enmienda por parte de la Cámara de Diputados provincial, mediante el voto positivo de una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes. La segunda etapa se concreta con una consulta popular obligatoria a fin de verificar la ratificación por el electorado provincial del texto respectivo. Tal ratificación no constituye un acto de control electoral, sino una confluencia de la voluntad del electorado con la del poder legislativo a fin de completar el acto; ello se desprende del texto de la norma en estudio en cuanto sostiene que la enmienda *"sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular"*. No se comparte, en consecuencia, el argumento introducido por el demandado en cuanto a que el "núcleo" del procedimiento de enmienda estaría dado solamente por la actuación del Poder Legislativo, sino que ambas etapas poseen idéntica exigencia constitucional.

Expresado en términos estrictamente técnicos, el proceso reglado por el artículo 177 citado constituye un acto complejo, "emanado de la voluntad concurrente de varios órganos... cuyas voluntades se funden en una sola voluntad" (Marienhoff, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, Tomo II, pág. 369). Este mecanismo de **Enmienda** se diferencia del sistema de reforma constitucional de **Convención**, previsto en el artículo 175 de la





*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Constitución local, donde la Cámara de Diputados actúa como poder pre-constituyente y, por su parte, la Convención respectiva actúa como poder constituyente derivado, al ser "el órgano competente para reformar esta Constitución en forma parcial o total".

18) Que, dada la naturaleza compleja del acto jurídico que reviste el proceso de enmienda constitucional, es necesario el perfeccionamiento de ambas etapas para tener por completo el acto. Una vez desarrolladas las dos etapas es viable la verificación del cumplimiento de los recaudos exigidos en cada una de ellas, es decir la mayoría calificada que debe verificarse al aprobar la ley respectiva en la Cámara de Diputados y los elementos condicionantes de la consulta popular respectiva. Al respecto, la Constitución provincial exige tres requisitos: dos de oportunidad y uno cualitativo. En torno a los primeros, el artículo 177 requiere que la consulta popular sea efectuada: i) en oportunidad de la primera elección general que se realice, ii) la que no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años; en torno al restante requisito, el artículo 84 establece que iii) "toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba".

El cumplimiento de ambas etapas, tanto la convocatoria por la Cámara de Diputados prevista mediante la ley 10.161, como la consulta popular a través de la cual se expidiera el pueblo riojano, y la subsecuente convalidación de

la enmienda mediante el acta de proclamación del Tribunal Electoral Provincial de fecha 29 de enero del 2019, es lo que "causa estado" y concreta la existencia de un "caso" a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales.

19) Que sentado lo anterior, cabe considerar que la demandada sostiene que la decisión adoptada por el Superior Tribunal de Justicia de La Rioja en fecha 25 de enero de 2019 (expediente nro. 2885-L."U"-A° 2019 "Unión Cívica Radical-Amparo", anexo documental II), donde, luego de no hacer lugar a la medida cautelar para suspender la realización de las elecciones de consulta popular, rechazó la acción de amparo intentada por el partido actor en autos, tiene efecto de cosa juzgada con relación a la pretensión deducida en el presente.

Este Tribunal ha considerado que, a fines de que proceda la defensa de cosa juzgada, es necesario que la nueva pretensión deducida se sustente en las mismas circunstancias de hecho y persiga igual finalidad que el juicio anterior (Fallos: 332:1671; 336:628 y sentencia dictada en fecha 24 de noviembre de 2015 en autos CSJ 911/2014 (50-C)/CS1 "Cervera, Héctor José c/ Estado Nacional - Administración Federal de Ingresos Públicos - Dirección General de Aduanas s/ reincorporación", entre otros), elementos que no se verifican en el presente caso.

De los antecedentes acompañados por la accionada se desprende que tanto la demanda como la sentencia definitiva recaída en la causa tramitada en el expediente nro. 2885-L."U"-A° 2019 tuvieron lugar con anterioridad a la realización del acto eleccionario del 27 de febrero del corriente año (14 de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

enero y 25 de enero, respectivamente); en tanto que la presente pretensión tiene por verificada la existencia de "caso" a partir -justamente y tal como se argumentó *ut supra*- de la realización de la consulta popular. Otro elemento diferenciador se encuentra en que en el *sub examine* la naturaleza federal de los argumentos introducidos por la actora resulta predominante -conforme se ha analizado en el considerando 5º-, siendo los agravios estrictamente provinciales ajenos a la consideración presente.

De lo expuesto se colige la necesaria distinción entre los elementos (fácticos y normativos) de las pretensiones deducidas en ambos procesos, por lo que se concluye que no se verifica la "identidad de la causa" (*eadem causa petendi*) que debe verificarse para justificar la aplicación de la defensa por cosa juzgada.

Por otra parte, los expedientes (i) acción de inconstitucionalidad iniciada por el partido "Convergencia Riojana" tramitado en el expte. nro. 2882 - Letra "C", Año 2019 -Anexo III-; (ii) "Partido Riojano - Casación" (Autos "Consulta Popular -27 de enero de 2019- Decreto de F.E. Provincial 1491/18"), expte. nro. 16322/2019, letra "P"; (iii) "Encuentro por la Rioja - Casación" (Autos "Consulta popular -27 de enero de 2019- Decreto de F.E. Provincial 1491/18"), expte. nro. 16.324/2019, letra "E"; y (iv) Consulta Popular -27 de enero de 2019- Decreto de F.E. Provincial 1491/18", expte. nro. 1360, letra "C", año 2018, en el que el partido provincial "Peronistas sin fronteras" planteó la nulidad absoluta del proceso electoral ante el Tribunal Electoral, que fuera rechazada por resolución de fecha 7 de febrero de 2019, permiten concluir que tampoco se

verifica en la causa la identidad de sujeto (*eadem persona*), factor imprescindible -conjuntamente con la identidad de causa- para justificar la aplicación de la institución de la "cosa juzgada" (Fallos: 339:127, entre otros).

En consecuencia, el examen integral de las contiendas mencionadas lleva a aseverar que el *sub lite* no constituye una reedición del debate realizado en los procesos fenecidos con anterioridad.

20) Que, más allá de otros planteos que no revisten -a juicio de este Tribunal- la entidad suficiente para suscitar su competencia excepcional por la vía intentada, existen dos cuestionamientos de puro derecho que necesitan ser esclarecidos, pues una interpretación o aplicación *contra-constitutionem* de los mismos importaría una violación no solo de la Norma Fundamental local sino principalmente de la Norma Fundamental Nacional, en tanto incidirían de modo dirimente en la *forma republicana de gobierno* que las provincias están obligadas a cumplir como condición del reconocimiento de su autonomía (artículo 5° de la Constitución Nacional). Se trata de la recta interpretación de las normas que regulan el ejercicio del poder constituyente local, a efectos de garantizar la necesaria separación entre el poder constituyente y el poder constituido en caso de reforma por vía de enmienda, pues la inexistencia de una Convención reformadora *ad hoc* en estos casos no implica la vulneración del mensaje constituyente que emana del artículo 84 de la Carta Fundamental riojana.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

21) Que, en concreto, se trata de indagar si el procedimiento seguido para promover la enmienda -una vez que la misma ha sido proclamada como cumplida por las autoridades locales- ha respetado el texto que la propia Constitución establece, o si ha tenido vicios jurídicos evidentes, constitucionalmente inadmisibles y no subsanables por actos posteriores. Califican como agravios dentro de este encuadre, como cuestiones de *puro derecho (puro derecho constitucional)*, que trascienden el marco provincial para instalarse en el artículo 5° de la Constitución Nacional, los siguientes: a) qué debe entenderse por "elección general" a los fines de la convocatoria para concretar la consulta popular ratificatoria de la ley de enmienda; b) cómo debe computarse la mayoría del 35% de voluntades de la consulta para tener por aprobado el texto sujeto a ponderación popular.

Las conclusiones a las que se arribe sobre estos ítems servirán no solo para resolver la presente causa -en un contexto en el que se encuentra en desarrollo un cronograma electoral, con aplicación de la enmienda cuestionada-, sino para orientar procesos electorales futuros.

22) Que inicialmente corresponde recordar que esta Corte ha señalado que la tarea de interpretación de la ley comprende la armonización de sus preceptos y su conexión con las otras normas que integran el ordenamiento jurídico (Fallos: 258:75), evitando darles a las leyes un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como criterio verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 1:297; 277:213; 281:170;


296:372; 310:195; 312:1614 y 323:2117). Asimismo, es un principio de recta interpretación que los textos legales no deben ser considerados, a los efectos de establecer su sentido y alcance, aisladamente, sino correlacionándolos con los que disciplinan la misma materia (Fallos: 242:247), como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquellos (Fallos: 320:783; 324:4367).

23) Que, tal como se ha expuesto, la actora cuestiona la validez de la enmienda en estudio sobre la base de sostener que el procedimiento no respetó la exigencia constitucional relativa a la oportunidad en que debe realizarse la consulta popular. Como se ha señalado con anterioridad, el artículo 177 de la Norma Suprema local exige que tal acto tenga lugar en la primera elección general que se realice, y que no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años.

La actora aduce que el primero de los requisitos no fue satisfecho e impugna la constitucionalidad del artículo 5° de la ley 10.161, el cual estableció que el gobernador debía convocar a "elección general obligatoria" a los efectos de la consulta popular de la enmienda allí sancionada, elección que debía realizarse en un plazo máximo de 45 días corridos a partir de la sanción de la misma ley (artículo 6°).

En consecuencia, lo que está en discusión es qué debe entenderse por "*primera elección general que se realice*".

24) Que el planteo, en un caso como el *sub examine* referido a un tema de eminente naturaleza institucional, como el



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de la elegibilidad de los representantes del pueblo, remite a tres respuestas posibles: (i) equiparar la expresión "*primera elección general que se realice*" con "*primera elección que se realice*", independientemente de que coincida con los actos eleccionarios previstos por la Constitución local (esta parece ser la posición sostenida por el demandado, la ley 10.161 y el Superior Tribunal de la provincia en el pronunciamiento antes referido); (ii) equiparar la expresión "*primera elección general que se realice*" con "*la siguiente elección general que se realice para cubrir los cargos que, de acuerdo a la Constitución provincial, provienen de la elección popular*", que en el caso de La Rioja abarca a los diputados, gobernador y vicegobernador (esta parece ser la posición sostenida por los actores) o aun autoridades municipales; y (iii) equiparar la expresión "*primera elección general que se realice*" con "*primera elección general que se realice para cubrir el cargo cuya regulación constitucional se procura enmendar*".

Una exégesis normativo-contextual de la expresión en estudio lleva a concluir que al decir "*primera elección general que se realice*" se está aludiendo a la "*primera elección general que se realice para cubrir el cargo cuya regulación constitucional se procura enmendar*".

En efecto, la calificación "*primera*" y "*general*", incorporadas por el constituyente en su artículo 177 son definitorias:

- el vocablo "*primera*", conforme el Diccionario de la Real Academia Española, refiere a aquella que "**precede a las demás de**

**su especie** en orden, tiempo, lugar, situación, **clase** o jerarquía" (énfasis agregado), por lo que remite necesariamente a la ubicación temporal que tal acto posee en el marco de una serie o conjunto de actos eleccionarios similares, es decir, también previstos por la Norma Suprema;

• el vocablo "general" conlleva necesariamente a **prescindir de la hipótesis** interpretativa que procura avalar la implementación del mecanismo mediante una elección "en particular" **destinada exclusiva o específicamente a dirimir la consulta popular**, como es el caso -a título de ejemplo- de la Provincia de Río Negro, cuya Constitución de 1988 posibilita que la convocatoria a la consulta popular para expedirse sobre la enmienda o reforma de un artículo de la Norma Fundamental local se realice "**al efecto o en oportunidad de la primera elección provincial que se realice**" (artículo 119).

25) Que a similar conclusión se arriba desde una exégesis consuetudinaria, derivada de la práctica instrumentada por las instituciones respectivas de la Provincia de La Rioja en las consultas populares celebradas con anterioridad en el marco de procedimientos de enmienda en los años 1987 y 2006. En tales oportunidades, no hubo -como se pretende ahora- una consulta *ad hoc*, específicamente destinada a dirimir la vigencia del texto que se pretendía enmendar y diferenciado temporalmente del comicio general para cubrir los cargos dirimidos por elección popular. Así, la ley de enmienda 4826 sancionada en el mes de diciembre de 1986, modificada por la ley 4863, fue sometida a consulta popular en la elección general subsiguiente, del 6 de septiembre de 1987, y la enmienda aprobada por la ley 8135 en





Corte Suprema de Justicia de la Nación

febrero de 2007 fue sometida a consulta popular en agosto de 2007.

Pero además, para evitar que a futuro la diferenciación temporal de las convocatorias para la cobertura de cargos electivos en la provincia pueda generar confusión (o se preste a manipulación), resulta recomendable que -cuando se intente modificar por enmienda el texto de una norma de contenido institucional, como en el *sub judice*- se entienda por "primera elección general" a la "primera elección general que se realice para cubrir el cargo cuya regulación constitucional se procura enmendar". De ese modo, se evitará que la no simultaneidad temporal de elecciones para diputados provinciales, gobernador-vicegobernador y autoridades municipales, mecanismo previsible dentro del derecho público provincial, permita que se multipliquen las "primeras elecciones generales" a los efectos de la enmienda, produciéndose el siguiente fenómeno: en la "primera elección general" para diputados provinciales, o autoridades municipales, convocada para la fecha 1, (i) se vote la consulta popular destinada a modificar el texto referido a gobernador-vicegobernador, (ii) se logre la vigencia de la enmienda y (iii) se lo aplique en la elección de gobernador-vicegobernador convocada en la fecha 2, separada artificialmente de la fecha 1 al solo objeto de concretar la enmienda.

De modo que, tratándose en la causa de una pretendida modificación de la regulación referida al gobernador-vicegobernador, la "primera elección general" en cuya oportunidad debería tener lugar la consulta popular para

concretar la enmienda es la "próxima elección de gobernador-vicegobernador". Ello implica descartar la opción interpretativa que asimile "próxima elección general" con "cualquier próxima elección" o con la "elección provincial para un cargo determinado" (salvo que ello estuviera expresamente previsto, como es el caso de la Constitución de Mendoza de 1916, cuyo artículo 223 remite explícitamente a la "próxima elección **de diputados**" -se entiende que provinciales-).

26) Que el segundo agravio sostenido por la actora remite a la lectura del artículo 84 de la Constitución provincial, en la parte que establece que "la propuesta se tendrá por rechazada cuando los votos negativos, constituyendo mayoría, superen el treinta y cinco por ciento de los electores inscriptos en el padrón a que se refiere el artículo anterior...". En ese marco, los demandantes invocan que la aprobación de la enmienda constitucional realizada por el acta de proclamación impugnada resulta inválida por no responder a las exigencias de la Norma Fundamental.

27) Que, en este sentido, una de las agrupaciones demandantes solicitó al Tribunal Electoral Provincial que lleve a cabo "la interpretación correcta del artículo 84 de la Constitución Provincial, armonizándolo con (...) los principios que rigen los institutos de participación ciudadana" en el sentido de que "la necesaria RATIFICACIÓN de la enmienda por parte del cuerpo electoral, exige un acto expreso en sentido positivo. Que la ratificación sólo puede obtenerse con el voto por el 'SI' de una mayoría de más del 35% del padrón electoral" (p. 12 del Acta).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

28) Que el Tribunal Electoral Provincial rechazó la interpretación propuesta; sostuvo por el contrario que el artículo 84 "nada dice de un porcentaje de votos que, como piso, debe reunir la Consulta Popular a los fines de su validez. Tampoco menciona un porcentaje de votos afirmativos o por el 'SÍ'.

El texto se expresa en términos negativos (...). En concreto la Constitución regula las condiciones del '**rechazo**' o de la '**no aprobación**'.

Lo que el artículo 84, último párrafo, de la Constitución Provincial dispone, es lo siguiente:

a) El voto por el 'NO' o voto negativo debe ser **MAYORIA**.

b) Además, el voto por el 'NO' debe constituir una mayoría de '**...más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral...**'

c) Cumpliéndose esas dos condiciones negativas la propuesta **se tendrá por RECHAZADA** y la enmienda, por consecuencia, no se incorpora el texto de la Constitución Provincial. A partir del texto constitucional (art. 84, último párrafo) e infiriendo por sentido contrario (a contrario sensu) resulta que si el voto por el 'SI', cualquiera sea su porcentaje, es mayoría, la propuesta de Enmienda constitucional queda **ACEPTADA** e incorporada al texto de la Constitución Provincial.

d) Interpretar que se requiere un 35% de votos por el SI para tener por **RATIFICADA** la enmienda constitucional, no

reconoce apoyo en el texto legal, es introducir al texto algo que éste no contiene ni exige, significa amputar y cercenar el artículo 84, último párrafo, lo cual sí es inconstitucional" (p. 13 vta. del Acta).

29) Que en la decisión del Tribunal Electoral Provincial aparece con claridad una trascendente cuestión constitucional referida a la manera en que debe darse por configurada la expresión de la voluntad popular; esto es, si resulta aceptable -en los términos de la construcción del estado republicano- que la Constitución riojana sea modificada no porque el pueblo de esa provincia se haya expedido a favor de la incorporación de la enmienda a sus artículos 120 y 177, sino porque no la ha rechazado por una "mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral" (artículo 84 de la Constitución provincial).

El Tribunal Electoral Provincial responde afirmativamente a esa cuestión al inferir "por sentido contrario" (y recalca: "a contrario sensu") que una enmienda es aceptada a menos que el voto por el "No" sea mayoría por más del 35% sobre el total señalado (p. 13 vta. del Acta). Así, por medio de una equiparación semántica que identifica -en cuanto a sus efectos prácticos- el "no rechazo" a la "aprobación", posibilita que la Constitución sea reformada sin considerar las adhesiones que el pueblo -entendido por la Constitución riojana como el total de los votantes registrados- haya efectuado respecto de ese cambio. En efecto, ninguna de las partes intervinientes en este proceso niegan que el pueblo de La Rioja no se ha expedido por mayoría a favor del cambio constitucional:



Corte Suprema de Justicia de la Nación

únicamente el 25,48% de "los electores inscriptos en el Registro Electoral" ha votado por el "Sí".

30) Que la vigencia del sistema republicano presupone de manera primordial la fiabilidad del mecanismo elegido para considerar que la voluntad del pueblo ha sido válidamente expresada. Dado que lo que aparece controvertido en el presente caso es el mecanismo validado para dar por perfeccionada la expresión de la voluntad popular a favor de la adopción de la enmienda, resulta pertinente la intervención de este Tribunal para evaluar si se ha afectado el compromiso republicano asumido por las provincias de asegurar que las decisiones del gobierno provincial responden al mandato del pueblo de la manera más inequívoca posible, tal como se señaló en el considerando 5° de este pronunciamiento al recordar las reglas que apuntan a armonizar la organización federal con el ordenamiento republicano.

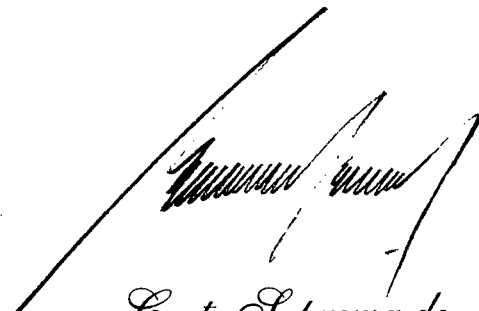
Corresponde entonces concretamente examinar si la decisión del Tribunal Electoral Provincial según la cual la modificación de la Constitución no requiere un acto expreso de aprobación en ese sentido de la ciudadanía (sino que la falta de rechazo puede implicar -a "contrario sensu"- la aprobación) resulta una lectura compatible con el principio republicano según el cual la única fuente de la ley es la decisión soberana del pueblo.

31) Que la Constitución Nacional reconoce como una de sus bases necesarias y permanentes que el pueblo es el depositario único de la soberanía y que su voluntad se

manifiesta mediante el sufragio de los electores. En la parte que establece los derechos y garantías que las provincias se han comprometido a respetar, la Constitución prevé que la voluntad de los ciudadanos aparece mediante la emisión del sufragio, como ejercicio fundamental "de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular" (artículo 37).

Para que ese consenso republicano se exprese, este Tribunal ha dicho que la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que debe poner el acento "en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación" (Fallos: 336:1756, considerando 11 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero"). Desde antiguo su jurisprudencia ha hecho hincapié en que "la pureza del sufragio es la base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y es de importancia substancial reprimir todo lo que puede contribuir a alterarla" (Fallos: 9:314), afirmación que aparece particularmente pertinente cuando el objeto de la elección radica en enmendar el texto de la constitución, que materializa "el consenso más perfecto de la soberanía popular" (Fallos: 337:1263 "Intendente Municipal Capital", el destacado no corresponde al original).

32) Que la subsistencia de los pactos constitucionales modernos se debe sin duda a que pretenden validar en su funcionamiento la decisión de la mayoría y el respeto por las minorías en procesos electorales que deben buscar garantizar lo más fielmente posible "la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular"

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

(Fallos: 338:628 y 331:866, el destacado no corresponde a los originales).

Es por ello que todos los textos constitucionales reformados en las últimas tres décadas en la Argentina -tanto el federal como los provinciales, y el de la Provincia de La Rioja no es una excepción- aseguran diversos mecanismos de participación del conjunto de la ciudadanía en la forma de iniciativas y consultas populares para impulsar ideas variadas con el objeto de enriquecer el debate político, en particular cuando se apunta a validar propuestas legislativas de reforma constitucional. Así, la historia del constitucionalismo es la permanente búsqueda por lograr mecanismos que aumenten la legitimidad popular de la toma de decisiones. La noción de que la regla constitucional es el resultado del consenso "*lo más perfecto*" posible requiere -cuanto menos- la manifestación de esa voluntad.

33) Que el estado constitucional y democrático reposa en suma sobre la idea de que la voluntad del pueblo no se presume, sino que se expresa en el marco de procesos electorales transparentes. Y aunque la historia contemporánea de la Argentina enseña que el silencio del votante puede tener un potente mensaje político y electoral, en el presente caso se trata de examinar un supuesto distinto, en el que se le ha asignado un contenido jurídico concreto con trascendentes consecuencias institucionales, al validarlo como expresión de una voluntad popular legitimadora de la modificación de la Constitución provincial.

34) Que en estos términos, el principal inconveniente -a la luz de la organización democrática del poder como presupuesto del orden constitucional- que presenta la lectura del artículo 84 efectuado por las autoridades riojanas, es que pone en cabeza de la legislatura provincial la potestad de modificar la Constitución sin que el pueblo explicita su voluntad en el mismo sentido. La práctica implica despojar al pueblo del poder constituyente derivado y otorgárselo a un poder constituido -la legislatura de la provincia-, cuya decisión se presumirá válida a menos que el pueblo la rechace. No importa entonces cuántos votantes estén a favor de la reforma, sino que se exige saber cuántos están dispuestos a rechazarla, y ello a pesar de que el artículo 177 de la Constitución provincial establece que la enmienda solo quedará incorporada si fuere "ratificada" por consulta popular.

35) Que esta interpretación no resulta posible de acuerdo a la construcción de la teoría del poder constituyente como función exclusiva y excluyente del pueblo, que sostiene desde sus mismos orígenes que la única Constitución es "aquella que acepta el pueblo" tal como estableció en su artículo 1° la Constitución Francesa de 1793, uno de los textos normativos que fundaron el constitucionalismo clásico. Esta es la lógica sobre la cual reposa la construcción del estado constitucional argentino, que distingue con claridad -y ello es constitutivo del sistema republicano- las funciones del poder constituyente del pueblo de los poderes constituidos "que deben realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar el desarrollo del proyecto de organización institucional" que traza la



  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Constitución de La Rioja (arg. Fallos: 337:1263 "Intendente Municipal Capital").

36) Que puede observarse entonces que una comprensión republicana del proceso democrático no avala la interpretación que pretenda sostener que el 35% debe ser alcanzado únicamente por los votos emitidos a favor del "NO". Ese planteo implica considerar que la voluntad de todos los ciudadanos que no fueron a votar o que votaron en blanco fue aprobar la reforma, lo cual no traduce la conformación de una mayoría explícita a favor del cambio constitucional propuesto.

Desde esa perspectiva, se presume que todo aquel que no votó por la negativa en forma expresa se expresó -aun sin ir a votar- a favor de la reforma. Dicho de otro modo: aunque más del 74% de los riojanos no expresaron su voluntad a favor de la enmienda -para retomar el texto del artículo 84 "no aprobaron la reforma" sea cual fuera la manera en que dejaron plasmada su "no aprobación"- el Tribunal Electoral Provincial decidió que su voluntad era la inversa, es decir, la de aprobar la reforma.

La interpretación por la cual las autoridades de la provincia suponen que todos aquellos que no votaron o lo hicieron en blanco resultan ajenos al universo de aquellos "que no aprobaron la reforma" implica contrariar el fin señalado de mantener la pureza del sufragio como base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional (Fallos: 9:314).

37) Que en suma, el mecanismo elegido para validar la expresión de la voluntad popular resulta inconsistente con el

que demanda un sistema republicano porque no resulta posible concluir como lo hizo el Tribunal Electoral Provincial que el "no rechazo" -entendido como aquel que engloba todo el padrón electoral de la provincia con la solitaria exclusión de quienes votaron por el "NO"- conformaba una expresión válida de voluntad soberana a favor de la enmienda que abría la posibilidad de una nueva elección del gobernador.

38) Que, en efecto, el artículo 84 de la constitución provincial riojana, en lo que aquí interesa, remite a dos respuestas posibles: (i) o la enmienda se tiene por ratificada **cuando no es rechazada** por una mayoría igual o superior al 35% del electorado, o (ii) la enmienda se tiene por ratificada **cuando recibe respuesta afirmativa** por una mayoría igual o superior al 35% del electorado.

*"Interpretada en el sentido más obvio del entendimiento común"* (Fallos: 258:75 y 336:1756), en el contexto propio de la vigencia de los principios republicanos, resulta evidente que la cláusula de marras demanda una decisión explícita del pueblo para establecer reglas constitucionales y no la suposición de que su silencio es una aquiescencia para darlas por modificadas. A partir de la elemental regla interpretativa que establece que *"las palabras empleadas en una Constitución deben ser tomadas en su sentido natural y popular"* (Henry Campbell Black, Handbook of the construction and interpretation of the law, citado por Segundo Linares Quintana, Reglas para la interpretación constitucional, Plus Ultra, 1987, p. 65), el artículo en cuestión resulta consustanciado con los principios del sistema republicano de gobierno, más aun cuando

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

el artículo 177 de esa misma Constitución establece que la enmienda solo quedará incorporada al texto constitucional si fuere "ratificada" por consulta popular.

Una exégesis normativo-contextual requiere considerar que el texto constitucional riojano reconoce como principio basal de su organización política a la soberanía popular (artículo 1° y cc.). En ese marco, procurando conciliar las normas en juego, de modo no solo de dejar a todas con valor y efecto (Fallos: 1:297; 277:213; 281:170; 296:372; 310:195; 312:1614 y 323:2117) sino de potenciar o maximizar su rendimiento, la interpretación que se desprenda del artículo 84 último párrafo de la Constitución local debe garantizar la exégesis más generosa a la participación electoral. Ello lleva necesariamente a descartar la primera opción interpretativa mencionada al inicio de este considerando, puesto que esta, al requerir una mayoría específica para rechazar una enmienda pero no para aprobarla, facilita la intervención menguante del pueblo en la segunda etapa del procedimiento, pudiendo implicar la ratificación mediante la aprobación de un número reducido de electores. En dicha hipótesis, la sola mayoría de la legislatura tendría virtualmente en sus manos la modificación de un máximo de tres artículos constitucionales, desvirtuándose en términos fácticos la segunda etapa del procedimiento de enmienda y, así, el carácter complejo del acto conforme fue diseñado por el constituyente. Es decir, el acto complejo pasaría, en los hechos, a depender casi exclusivamente de la Legislatura.

39) Que desde la perspectiva de una exégesis consuetudinaria, debe destacarse que en los dos antecedentes de

aplicación, con diversa suerte, del instituto en estudio (en los años 1987, mediante las leyes 4826 y 4823, donde se tuvo por ratificada la enmienda por la aprobación del 53,94% de los votos y 2006, mediante la ley 8135, donde no se tuvo por ratificada la enmienda por no alcanzarse el 35% respectivo), se aplicó el criterio según el cual solo se tiene por ratificada la modificación **cuando recibe respuesta afirmativa** por una mayoría igual o superior al 35% del electorado. En concreto, desde que en 1986 se introdujo esa vía de reforma en La Rioja, la práctica consistente de las autoridades electorales ha sido examinar -para darla por aprobada- la cantidad de votos a favor de la enmienda sobre el total de los electores inscriptos en el Registro Electoral. Así ocurrió en la consulta popular efectuada el 6 de septiembre de 1987 cuya propuesta -aumentar a 30 el número de diputados provinciales- fue aprobada por 52.770 votos, 44% del total de 119.857 de electores inscriptos, mientras que el voto por el "NO" contabilizó 8465 votos. A la luz de los votos afirmativos obtenidos sobre la totalidad de los electores inscriptos, la enmienda fue aprobada (Acta n° 7/87 del 8 de septiembre de 1987 del Tribunal Electoral Provincial).

También se consideró los votos positivos sobre el total de electores inscriptos en el Registro Electoral en los comicios del 19 de agosto de 2007 cuando la propuesta de una enmienda para prohibir la posibilidad de la re elección del gobernador solo fue aprobada por 42.452 votos sobre un total de 209.385 electores inscriptos, es decir que el 21,71% de ese total aprobó la enmienda. A la luz de los votos afirmativos obtenidos sobre la totalidad de los electores inscriptos, la

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

enmienda no fue incorporada. Más aún: en este caso un miembro del Tribunal Electoral Provincial sostuvo que la enmienda debía darse por aprobada porque el voto por el "NO" no había superado el 35% del total de los electores inscriptos, lo que fue rechazado por la mayoría del tribunal al sostener que "los electores inscriptos en el padrón electoral suman 209.385 ciudadanos; que conforme al escrutinio definitivo realizado por el Tribunal, los ciudadanos que se adhirieron a la ley de enmienda ascienden a las cifras de 42.452 (votos por el Sí), lo que constituye 21,71% del padrón referenciado. Por lo que no habiendo alcanzado el voto por el Sí en la Consulta Popular, más del 35% de sufragios de los electores inscriptos en el padrón, téngase por no aprobada la enmienda de la constitución provincial dispuesta por Ley Provincial número 8135 y por ende no incluida en el texto de nuestra Carta Magna" (Acta de Proclamación de Candidatos, 23 de agosto de 2007 del Tribunal Electoral Provincial).

Si se busca de buena fe obtener la expresión republicana de la voluntad popular, es evidente que entre todas las posibles lecturas razonables que el legislador, el juez o el pueblo riojano hubiese querido dar al artículo 84 de la Constitución de La Rioja, no se encontraba aquella que establece que una enmienda resulta aprobada cuando el 25,48% de los votantes registrados se expresaron por el "SI" y el 74,52% restante se expresaron por el "NO", votaron en blanco o lisa y llanamente no fueron a votar. A tal punto resulta inverosímil el planteo del Tribunal Electoral Provincial que, en la práctica, los votos nulos han recibido un valor de "no rechazo", de lo que

se deriva que fueron contabilizados -en virtud de la lectura "a contrario sensu"- a favor de la aprobación de la enmienda.

40) Que tal es, a su vez, la orientación del derecho público provincial comparado argentino, en el que pueden encontrarse ejemplos donde se exige para la consulta popular que los votos emitidos superen el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en los registros cívicos electorales (vr. Constitución de Salta de 1998, artículo 60; Constitución de Formosa de 2003, artículo 129; Constitución de Chaco de 1994, artículo 2.2; Constitución de Río Negro de 1988, artículo 119; Constitución de Tucumán de 2006, artículo 155), y que la decisión corresponda a la mayoría de los votos válidos emitidos (vr. Constitución de Salta de 1998, artículo 60; Constitución de Formosa de 2003, artículo 129; Constitución de Neuquén de 2006, artículo 310; Constitución de Santiago del Estero de 2005, artículo 41; Constitución de Corrientes de 2007, artículo 38; Constitución de Entre Ríos de 2008, artículo 50; Constitución de Chaco de 1994, artículo 2.2; Constitución de Misiones de 1958, artículo 179; Constitución de Río Negro de 1988, artículo 119; Constitución de Mendoza de 1916, artículo 223).

Finalmente, se observa que todas las provincias que han incorporado la posibilidad de modificar sus Constituciones por vía de enmienda han establecido la regla del voto afirmativo para convalidar la decisión del poder legislativo.

En efecto, así lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires según la cual "si la mayoría vota a favor de la reforma la enmienda queda aprobada" (artículo 206).

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

En Chubut prevé también que si "la mayoría vota a favor de la reforma la enmienda queda aprobada" (artículo 271); en Formosa, que la enmienda queda incorporada al texto constitucional si es "ratificada por el voto afirmativo de la mayoría del pueblo" (artículo 126); en Mendoza establece que "si la mayoría de los electores de la Provincia votase afirmativamente, la enmienda quedará aprobada por el pueblo" (artículo 223). En Misiones, prevé que "la enmienda o reforma de un solo artículo podrá ser sancionado por (...) el sufragio afirmativo del pueblo de la provincia" (artículo 178); en Neuquén, que las enmiendas "quedarán en vigencia si las convalida el referéndum popular" (artículo 318); en San Luis establece "la necesidad del sufragio afirmativo del pueblo de la provincia" (artículo 287); en San Juan también requiere el "sufragio afirmativo" del pueblo de la provincia (artículo 277); en Tierra del Fuego prevé que la enmienda "para entrar en vigencia deberá ser convalidada por referéndum popular" (artículo 191); en Tucumán establece que la enmienda "deberá ser aprobada por el sufragio afirmativo del pueblo de la Provincia" (artículo 155).

41) Que, en mérito de lo expuesto, la solución adoptada por esta Corte Suprema de Justicia respecto a las cuestiones de puro derecho (de puro derecho constitucional) relativas a la recta interpretación de los artículos 84 y 177 de la Constitución de La Rioja, en cuanto regulan el ejercicio del poder constituyente local y su interpretación a la luz de los principios consagrados por los artículos 1º, 5º y 123 de la Constitución Nacional, torna innecesario el tratamiento del resto de los planteos propuestos por las partes.

42) Que en síntesis, el defecto en el modo de evidenciar la voluntad del pueblo a favor de la reforma aprobada por la Legislatura impacta de lleno en una de las condiciones constitutivas del sistema republicano, cual es la expresión de la soberanía popular como fuente de legitimidad de la ley. Cabe por lo tanto hacer lugar a la demanda y declarar la invalidez del proceso de enmienda de los artículos 120 y 171 de la Constitución de La Rioja.

43) Que finalmente, no puede dejar de mencionarse que la enmienda cuya nulidad hoy se declara implicó trastocar la decisión del constituyente provincial de 2007, que había establecido en el artículo 120 la regla de la prohibición de la re reelección del gobernador y del vicegobernador:

*"El Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios. Durarán en sus funciones el término de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo".*

Al respecto, es notoria -y significativa- la identidad casi absoluta de ese texto con el artículo 90 de la Constitución Nacional; como así también de otras constituciones provinciales, como la de Santiago del Estero (artículo 152), o la de Río Negro, cuyo artículo 175 estipula: *"El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente*





*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

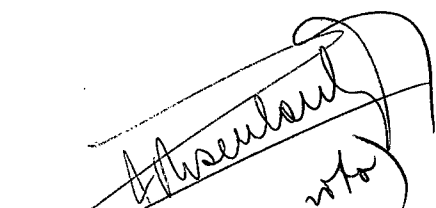
*por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo".*


44) Que respecto de la Constitución santiagueña, esta Corte Suprema dijo, al invalidar la decisión del Tribunal Electoral Provincial de oficializar la candidatura del gobernador Zamora para habilitarlo a competir en las elecciones de gobernador en 2013, en búsqueda de un tercer mandato en ese cargo, que cuando ese artículo "prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período, corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia -a través de sus constituyentes- estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados". Esta Corte agregó que "ante la claridad del texto constitucional, cualquier otra interpretación que se intente resulta violatoria de la voluntad constituyente provincial" (Fallos: 336:1756, considerandos 10 y 11).

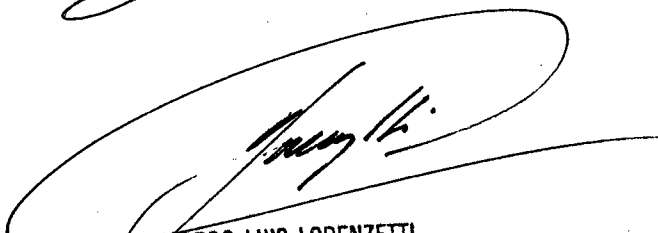
Finalmente, el Tribunal concluyó que "La historia política de la Argentina es trágicamente pródiga en experimentos institucionales que -con menor o mayor envergadura y éxito- intentaron forzar -en algunos casos hasta hacerlos desaparecer- los principios republicanos que establece nuestra Constitución. Ese pasado debería desalentar ensayos que, como el aquí examinado, persiguen el único objetivo de otorgar cuatro años más en el ejercicio de la máxima magistratura provincial a quien


ya lleva ocho años ininterrumpidos en ella, desconociendo el texto constitucional, máxima expresión de la voluntad popular".

Por ello, concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte, se resuelve hacer lugar a la demanda entablada por la Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y PRO La Rioja y se declara la invalidez de la enmienda a los artículos 120 y 171 de la Constitución de la Provincia de La Rioja. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y archívese.

  
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

  
JUAN CARLOS MAQUEDA

  
RICARDO LUIS LORENZETTI

  
ELENAL. HIGHTON DE NOLASCO

HORACIO ROSATTI

VO-//-

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO  
ROSENKRANTZ

Considerando:


1°) Que los diputados nacionales Héctor Enrique Olivares y Marcelo Germán Wechsler, en sus condiciones, respectivamente, de presidente de la Unión Cívica Radical (Distrito La Rioja) y de interventor del PRO Propuesta Republicana (Distrito La Rioja), promueven acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional contra dicha provincia, a fin de que se declare la invalidez de la enmienda a los arts. 120 y 171 de la Constitución provincial, de la ley local 10.161 que la aprobó, de los decretos del Poder Ejecutivo provincial que convocaron a la consulta popular tendiente a su ratificación, del art. 15 de la ley local 5989 y del Acta de Proclamación del Tribunal Electoral Provincial del 29 de enero pasado, que incorporó la enmienda al texto constitucional.

Manifiestan que el actual gobernador, quien ocupó el cargo de vicegobernador en el período anterior, ideó junto con otras autoridades y legisladores provinciales, una maniobra fraudulenta para introducir una enmienda al texto constitucional que habilita su reelección violando las normas de la Constitución provincial respecto del procedimiento para efectuarla y del modo de contabilizar las mayorías que deben obtenerse en la consulta popular para incorporar aquella enmienda al texto constitucional.

Afirman que la diputada provincial Adriana Olima, vicepresidenta primera de la Función Legislativa, realizó una convocatoria a sesión extraordinaria a los fines de tratar el proyecto de enmienda por el que se modificara el citado art. 120. Sostienen que dicha convocatoria fue nula de nulidad absoluta e insanable debido a que fue realizada por quien carecía de atribuciones para ello, ya que el vicegobernador se encontraba presente y en funciones, y por lo tanto debía ser él, en su condición de presidente de la Cámara de Diputados, el encargado de convocar la sesión extraordinaria en cuestión. Añaden que el propio vicegobernador denunció públicamente la existencia de una maniobra dolosa para formalizar la convocatoria a la sesión extraordinaria sin que mediara ninguna razón de interés general que la justificara.

Según manifiestan los presentantes, en la referida sesión la Cámara de Diputados provincial sancionó la ley 10.161 (B.O. 21/12/2018), cuyo art. 3° dispone: "Incorpórase como parte final del Artículo 120° de la Constitución Provincial la siguiente: '(...) No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no hay entrecruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al Artículo 171° de la presente Constitución'" (el art. 171 regula el mandato de los intendentes y viceintendentes).

Agregan que la ley 10.161 contiene otros tres artículos relevantes que establecen: "Artículo 4°.- Dispóngase



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

que la Enmienda deberá ser sometida en los términos del Artículo 84° Inciso 1.- de la Constitución de la Provincia a Consulta Popular obligatoria”;

“Artículo 5°.- Dispóngase que el Señor Gobernador de la Provincia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 126° Inciso 3°.- de la Constitución Provincial y en consonancia con lo establecido en la presente, convoque a elección general obligatoria, teniendo a la Provincia como distrito único” y “Artículo 6°.- A los efectos de la Consulta, la elección deberá realizarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días corridos a partir de la sanción de la presente Ley”.

Refieren que sustentándose en las disposiciones legales transcriptas, el 26 de diciembre de 2018 el gobernador dictó el decreto 1491 (B.O. 28/12/2018), convocando a “Elección General Obligatoria” para el día 27 de enero de 2019 y que el 27 de enero tuvo lugar la realización de la “Consulta Popular Obligatoria” que debía aprobar o rechazar la enmienda dispuesta por la ley 10.161.

Los actores denuncian una serie de irregularidades atinentes al proceso que concluyó con la realización de dicha consulta popular, que en lo sustancial se refieren a la falta de habilitación de la feria judicial en la provincia; la violación de los plazos de la ley electoral local; las discordancias entre el padrón, la hoja de distribución de mesas y los lugares de votación; las irregularidades respecto de la provisión, circulación y autorización de las boletas habilitadas para el

comicio; y la limitación del control por parte de los fiscales partidarios.

Relatan que finalmente el Tribunal Electoral Provincial de manera inconstitucional proclamó incorporado a la Constitución de la Provincia de La Rioja el párrafo final de su art. 120, de acuerdo al texto sancionado mediante la ley 10.161, por el que se habilita al gobernador o vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior a ser elegido para el ejercicio del otro cargo por dos mandatos consecutivos.

Sustentan su planteo de inconstitucionalidad en primer lugar en la invalidez de la fecha fijada para la realización de la consulta popular. En este sentido, sostienen que el art. 5° de la ley 10.161 al ordenar su convocatoria en un plazo máximo de 45 días corridos a partir de su sanción y la consecuente celebración el 27 de enero pasado, violan el art. 177 de la Constitución provincial.

Señalan que la cláusula constitucional local de manera clara, inequívoca y contundente marca el momento en el que la modificación de la Constitución por la vía de la enmienda debe ser sometida a consulta de la ciudadanía. Insisten en que la voluntad del constituyente es evidente acerca de que ninguna enmienda puede ser aprobada antes de una elección general. Destacan, además, la clara intencionalidad política de quienes impulsaron el mecanismo de reforma constitucional de marras con la finalidad de habilitar la reelección del actual gobernador. Asimismo, mencionan el antecedente de los dos procesos de enmienda efectuados con anterioridad en la Provincia de La Rioja

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

(años 1987 y 2007), en los que la consulta popular tuvo lugar en oportunidad de la primera elección general correspondiente, es decir, conjuntamente con ella.

En segundo término, sostienen que la enmienda se tuvo por aprobada en base a una arbitraria interpretación de lo previsto en el art. 84 de la Constitución provincial respecto del modo de computar los votos emitidos en la consulta popular. Afirman que ello es así ya que dicho precepto constitucional está redactado en sentido negativo, pues establece que se tendrá por rechazada la consulta si una mayoría de más del 35% del padrón no la aprueba; mientras que, en abierta contradicción con ello, el art. 15 de la ley 5.989 -cuya declaración de inconstitucionalidad solicitan- fija lo contrario: que la enmienda se considerará rechazada cuando los votos negativos, constituyendo mayoría, superen el 35% del padrón electoral. En este sentido, aseveran que en atención a los porcentajes obtenidos en la consulta popular celebrada el 27 de enero (25,48% de los electores votaron por el "sí", 18,08% por el "no", y 55,68% no fue a votar), según una recta inteligencia del art. 84 de la Constitución local, en base a un análisis de su letra, a una interpretación lingüística y sistémica de sus términos, así como de la voluntad de los constituyentes y de su aplicación histórica, surge que la enmienda constitucional cuestionada no fue ratificada por el pueblo de la Provincia de la Rioja.

En tercer lugar, los actores también aducen que la enmienda constitucional resulta inválida por su contenido. Sobre este punto manifiestan que el agregado que se pretende

incorporar al texto del art. 120 de la Constitución provincial, al disponer que no hay sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador si no hay entrecruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos, y que el gobernador y vicegobernador que haya sido elegido por un solo período anterior puede ser electo para el ejercicio en el otro cargo por dos mandatos consecutivos, no hace sino contradecirla y desnaturalizarla por completo, ya que habilita -enfatan- de manera contradictoria e irrazonable la reelección por más de dos períodos consecutivos que el mismo art. 120 en su primer párrafo prohíbe.

Por último, alegan que en autos se configura un supuesto de evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido de normas de derecho público local que lesiona instituciones fundamentales del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar. En este sentido, precisan que es ante la presencia de una enmienda constitucional que no respeta las exigencias de la propia constitución local y desconoce el poder constituyente y la soberanía del pueblo de La Rioja, que requieren la tutela de esta Corte.

2°) Que esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria (art. 117 de la Constitución Nacional) y requirió a la Provincia de La Rioja el informe circunstanciado que prevé el art. 8° de la ley 16.986.

3°) Que el Fiscal de Estado de la Provincia de La Rioja presenta el informe requerido y solicita el rechazo de la





*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

acción de amparo. En síntesis, tras negar la procedencia de la vía intentada ante esta Corte, defiende la interpretación efectuada por las autoridades locales de los arts. 120, 177 y 84 de la Constitución provincial, referentes a la reelección del cargo de gobernador y vicegobernador, a la oportunidad en la que debe efectuarse la consulta popular obligatoria prevista en el procedimiento de enmienda para su ratificación y al modo de computar los votos necesarios de dicha consulta. Sostiene que la enmienda constitucional es válida por cuanto se cumplió con el procedimiento contemplado en el art. 177 del ordenamiento constitucional provincial ya que se llevó a cabo la consulta popular en una elección general obligatoria celebrada el 27 de enero pasado y que el contenido de la enmienda quedó ratificado ya que el voto negativo no alcanzó una mayoría que superase el 35% del padrón. Asimismo, remarca el carácter de derecho público local de las cuestiones planteadas en la causa, que resultan - sostiene- por su naturaleza ajenas a la competencia de este Tribunal.

4°) Que previo al análisis de los planteos de fondo puestos a consideración de esta Corte, conviene señalar que esta causa pone centralmente en juego el alcance de las facultades constitucionales de esta Corte Suprema para revisar actos emanados de autoridades provinciales, fundados en las autonomías locales (arts. 1, 5 y 122, Constitución Nacional), cuando se ha invocado que tales actos afectan el sistema republicano de gobierno que las provincias deben garantizar como condición para el goce y ejercicio de sus instituciones (conf. Art. 5, Constitución Nacional). En este caso, concretamente, se denuncia


la violación palmaria de las normas constitucionales locales que regulan el procedimiento de una reforma constitucional por enmienda puesto en marcha para modificar el régimen de renovación y alternancia de autoridades y, de ese modo, habilitar al gobernador en funciones a competir por un nuevo período.

5°) Que formuladas las precisiones anteriores, corresponde resolver el fondo del asunto traído a conocimiento de este Tribunal.

En primer término, corresponde abordar el planteo relativo a si la consulta popular llevada a cabo el día 27 de enero próximo pasado, que fuera convocada para ratificar la enmienda a los arts. 120 y -por vía indirecta- 171 de la Constitución de la Rioja, fue realizada en la oportunidad prevista por el art. 177 de la misma constitución.

El citado texto normativo dispone, en lo que aquí interesa, que "La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice".

Del texto del artículo 177, interpretado en el sentido más obvio del entendimiento común (ver, entre otros, Fallos: 258:75; 336:1756), surge con nitidez que se ha fijado con total claridad y exactitud la oportunidad en la que debe ponerse a consideración del electorado una enmienda para que



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ella pueda ser válidamente incorporada al texto constitucional. En este sentido, el artículo 177 claramente dispone que la consulta popular obligatoria debe hacerse conjuntamente con ("en la misma oportunidad que") la "primera elección general que se realice". En virtud de esta disposición, no puede ratificarse ninguna reforma sancionada por la Cámara de Diputados de la Provincia sin que exista un acto electoral distinto de la propia consulta en el que se someta a la decisión del electorado una elección de cargos o de autoridades. Más aun, en virtud de que la elección debe ser "general" la oportunidad en que se consulte al electorado no puede ser la realización de elecciones internas partidarias u otras posibles manifestaciones de la voluntad popular.

A ninguna otra conclusión puede arribarse pues ella es la única que da sentido a la frase "en oportunidad de la primera elección general que se realice" que se incluye en el texto del artículo 177. Si la expresión "primera elección general que se realice" contenida en el citado artículo 177 pudiese ser entendida como disponiendo que la aprobación necesaria puede obtenerse en "cualquier oportunidad en que se decida convocar la consulta popular", coincidiera o no esta con una "elección general", el texto del artículo 177 no tendría ningún efecto normativo pues su sentido sería equivalente al de un artículo que no hubiera establecido que la oportunidad en la que debe realizarse la consulta es "la primera elección general que se realice". Si el constituyente hubiese deseado dejar librado a los poderes constituidos la determinación de la oportunidad de la consulta popular o que pudiera convocarse un

acto eleccionario al sólo efecto de llevar adelante la consulta popular, lo hubiera dicho expresamente (como lo hacen, por ejemplo, la Constitución de Neuquén -art. 318-, la de Río Negro -art. 119- o la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur -art. 191-) o, en todo caso, se hubiera abstenido de regular la cuestión con la precisión con que lo hizo. Por el contrario, el constituyente provincial determinó claramente la oportunidad -la "primera elección general que se realice"- en que el electorado riojano debe ser consultado sobre la ratificación de una reforma constitucional por el sistema de enmienda para que dicha enmienda pueda ser incorporada al texto constitucional. Más aún, como acertadamente señala la Sra. Procuradora Fiscal en su dictamen, el término "general", calificando a la "elección", fue añadido a la norma constitucional en examen al enmendarse la Constitución de La Rioja en el año 2002. El texto anterior del entonces art. 162 -actual art. 177-, introducido en la Constitución de 1986 y mantenido en la reforma de 1998, solamente exigía que la consulta popular tuviera lugar "en oportunidad de la primera elección que se realice". El agregado del término "general", calificando a la "elección" en la que debe ponerse a consideración del electorado riojano una enmienda constitucional, sólo puede entenderse si fue hecho con el propósito de circunscribir y precisar aún más la oportunidad en la que debe realizarse una consulta popular de esa naturaleza, lo que reafirma la conclusión antes alcanzada respecto del sentido que inequívocamente cabe atribuir al artículo 177.

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Dado el único sentido que cabe adscribir al precepto constitucional bajo análisis, no resulta suficiente para tener por cumplido el requisito exigido por el art. 177 de la Constitución provincial que la aprobación de la enmienda sea realizada mediante una consulta popular convocada por la Legislatura para una oportunidad en la que no se elige a ningún candidato para ningún cargo, aun cuando se denomine al acto en que se realiza la consulta como "elección general obligatoria" (art. 5, ley 10.161; arts. 2 y 3, dec. 1491/18), o que "se convoque a la totalidad del electorado provincial en forma simultánea en todo el territorio considerado como distrito único" (punto VI.4 del informe producido por la provincia de La Rioja).

6°) Que las razones expresadas hasta aquí sellan la suerte de la cuestión debatida. Sin perjuicio de ello y a mayor abundamiento, cabe señalar que tanto la práctica constitucional riojana en la materia como el propio derecho electoral provincial refuerzan la conclusión alcanzada en el considerando anterior.

Así, en las dos ocasiones anteriores a la discutida en estos autos en que se llevó adelante un proceso de reforma constitucional mediante el mecanismo de enmienda, las autoridades provinciales atribuyeron a la expresión "en oportunidad de la primera elección general que se realice" el sentido según el cual la "elección general" mentada en el actual artículo 177 de la constitución provincial es una elección distinta e independiente del acto electoral de consulta popular y en la que se ponen en juego cargos públicos. La primera

ocasión en que se aplicó el mecanismo fue en el año 1987, a fin de someter a ratificación del pueblo riojano las modificaciones constitucionales sancionadas mediante las leyes 4.826 y 4.863, referidas a la composición de la Cámara de Diputados de la provincia y a la inclusión de bancas para minorías que no hubiesen obtenido representación. La consulta popular correspondiente se realizó el 6 de septiembre de 1987, en forma conjunta con las elecciones legislativas destinadas a renovar cargos en la Cámara de Diputados de la Nación y a elegir Gobernador y Vicegobernador, como así también cargos legislativos en la provincia de La Rioja.

Por su parte, la consulta llevada a cabo en el año 2007 coincidió con la renovación de cargos electivos correspondiente al mismo año. Así, la ley 8.135, sancionada el 15 de febrero de 2007, por la cual la Cámara de Diputados aprobó la enmienda a los artículos 85, 117 y 155 de la constitución provincial- estableció que: "La Función Ejecutiva deberá convocar al electorado de la Provincia a una consulta popular, de voto obligatorio y de resultado vinculante, la que tendrá lugar simultáneamente con la elección para la renovación de cargos electivos correspondiente al año 2007, a los efectos de la ratificación de esta Ley de Enmienda, de conformidad a lo establecido en los Artículos 162 y 82 Punto 1 de la Constitución Provincial" (art. 3; énfasis añadido). Las elecciones referidas se llevaron a cabo el 19 de agosto de 2007 y en ellas se eligieron Gobernador y Vicegobernador, como así también se renovaron 18 bancas de la Cámara de Diputados, además de

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

someterse a votación las enmiendas constitucionales correspondientes.

La necesidad de que la enmienda constitucional, para ser incorporada al texto constitucional, sea aprobada por el pueblo de provincia de La Rioja en una elección en la que no solo se realiza la consulta popular es consistente, por otra parte, con el sentido que la normativa legal provincial atribuye a la expresión "elección general" utilizada en el artículo 177 de la constitución provincial. En efecto, la ley provincial N°4.887 ("Ley de Partidos Políticos") contrapone, al igual que lo hace la legislación nacional (arts. 29, 64 quater., y 75 del Código Electoral Nacional), las "elecciones generales" con las "partidarias internas" (art. 40, ap. II, ley N°4.887).

7°) Que el artículo 177 de la Constitución de la Rioja tiene un sentido inequívoco y es el que surge de los considerandos anteriores, y este ha sido transgredido claramente por la consulta popular impugnada en estos autos.


En efecto, la convocatoria efectuada mediante el decreto local 1491/2018, en consonancia con lo establecido en la ley 10.161, dispuso que la consulta se efectuase independientemente de elección general alguna. Así, el pasado 27 de enero, día en que se llevó adelante la consulta popular para decidir la ratificación de la enmienda sancionada por la Cámara de Diputados de la Provincia, no se disputaron cargos electivos ni se eligió autoridad alguna. La convocatoria al pueblo riojano fue al único efecto de que votara la enmienda que había sido aprobada por la Cámara de Diputados. No puede haber duda

entonces de que la consulta popular no fue realizada en la oportunidad exigida en la norma constitucional que la regula y, en consecuencia, fue llevada a cabo en franca violación de la misma. Por ello, corresponde declarar la nulidad de las enmiendas a los arts. 120 y -por vía indirecta- 171 de la Constitución de la Rioja que por intermedio de aquella consulta se pretendía incorporar a la constitución provincial.

8°) Que como puede verse la decisión a que se arriba en la presente causa no es más que el resultado de aplicar el estándar seguido por esta Corte al fallar en el caso "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" (Fallos, 336:2148).

En ese litigio se había puesto en cuestión el intento del gobernador en ejercicio de ser electo por tercera vez en el cargo, pese a la prohibición establecida en la constitución provincial y a la existencia de una cláusula transitoria que expresamente le cerraba ese camino. Efectivamente, la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero disponía, en su artículo 152, que "[el] gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período". La disposición transitoria sexta establecía que "El mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento





*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período. (Referida al artículo 152)".

En su sentencia, el Tribunal, después de afirmar que en el caso aparecía de modo claro y manifiesto la ilegitimidad de la oficialización de la candidatura del doctor Gerardo Zamora (considerando 11), expresó que su intervención en situaciones de esta índole estaba "rigurosamente limitada a los casos en que frente a un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido" que correspondía atribuir a la constitución provincial "queden lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar." Agregó que solamente "ante situaciones de excepción como la enunciada, la actuación de ese tribunal federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar la concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional" (considerando 20).

La misma doctrina ha sido reafirmada en la reciente sentencia dictada por unanimidad por este Tribunal el 11 de diciembre de 2018 en la causa CSJ 4851/2015 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo". La controversia giraba en torno a la interpretación del artículo 114 de la constitución provincial que disponía que la elección del gobernador procedía "directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios". De acuerdo con los recurrentes el sistema de

lemas y sub-lemas establecido por una ley provincial resultaba incompatible con la exigencia de elección directa impuesta por la constitución provincial. El Tribunal Superior de la Provincia de Santa Cruz decidió el caso confirmando la interpretación de la constitución adoptada por la cámara de apelaciones en el sentido de que el mandato de elección directa significa que se excluía la mediación de electores o compromisarios en la elección del gobernador y del vicegobernador pero no implicaba la exclusión de sub-lemas.

En todos los votos que concurrieron a formar la sentencia de esta Corte, se ratificó la doctrina según la cual la interpretación de normas locales en materia electoral puede ser corregida por esta Corte pero solamente cuando se verifica un "ostensible apartamiento del inequívoco sentido" que esas normas tienen y, por constatarse dicho apartamiento por parte de las autoridades locales, se ven afectadas las instituciones fundamentales del ordenamiento provincial. En especial se dijo que la parte recurrente debió haber demostrado que las afirmaciones de los tribunales locales "no constituyen una interpretación posible de la norma constitucional local en juego" (voto del juez Rosenkrantz, considerando 5°). La circunstancia de que la sentencia dictada por el tribunal superior de la provincia encontrara fundamento en una inteligencia posible de la constitución local fue determinante para convalidarla y descartar su revisión por esta Corte.

9°) Como puede advertirse, el estándar ha sido aplicado de manera uniforme en las decisiones antes reseñadas y esta Corte debe honrarlas dada su obligación de respetar los

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

principios que ha consagrado en sus prácticas interpretativas pasadas como la mejor manera de evitar decisiones ad hoc determinadas por las cambiantes evaluaciones del momento.

En el presente caso, como se ha demostrado, el art. 177 de la Constitución de La Rioja tiene un sentido inequívoco del cual se han apartado de modo ostensible las autoridades provinciales, al llevar a cabo una consulta popular destinada a ratificar una enmienda al régimen de reelección de gobernador y vicegobernador en una oportunidad que no es la exigida por la norma constitucional que regula la materia.

10) Que las consideraciones hasta aquí expuestas bastan para resolver la presente acción de amparo y tornan innecesario el tratamiento de los restantes planteos formulados por la actora.

Por ello, concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte, se resuelve hacer lugar a la demanda entablada por la Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y PRO La Rioja y se declara la invalidez de la enmienda a

-//-

-//-los artículos 120 y 171 de la Constitución de la Provincia de La Rioja. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y archívese.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

VO-//-



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-// -TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON  
de NOLASCO

Considerando:

1°) Que a fs. 76/102 los diputados nacionales Héctor Enrique Olivares y Marcelo Germán Wechsler, en sus condiciones, respectivamente, de presidente de la Unión Cívica Radical (Distrito La Rioja) y de interventor del PRO Propuesta Republicana (Distrito La Rioja), promueven acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional contra la Provincia de La Rioja, a fin de que se declare la invalidez de la enmienda a los artículos 120 y 171 de la Constitución provincial, de la ley local 10.161 que la sancionó, de los decretos del Poder Ejecutivo provincial que convocaron a la consulta popular tendiente a su ratificación, del artículo 15 de la ley local 5989 y del Acta de Proclamación del Tribunal Electoral Provincial del 29 de enero pasado, que incorporó la enmienda al texto constitucional.


Sostienen que el procedimiento seguido y el modo en el que se efectuó el cómputo de los votos necesarios para la aprobación de la referida enmienda se apartaron en forma inequívoca de lo dispuesto en los artículos 177 y 84 de la Constitución provincial, afectándose así de manera irreparable el sistema representativo y republicano que consagran los artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional y que la Provincia de La Rioja se encuentra obligada a respetar.

Manifiestan que el actual gobernador, quien ocupó el cargo de vicegobernador en el período anterior, ideó junto con

otras autoridades y legisladores provinciales, una maniobra fraudulenta para introducir una enmienda al texto constitucional que habilita su reelección violando las normas de la Constitución provincial respecto del procedimiento para efectuarla y del modo de contabilizar las mayorías necesarias para incorporarla.

En ese marco, relatan que la diputada provincial Adriana Olima, vicepresidenta primera de la Función Legislativa, realizó una convocatoria a sesión extraordinaria a los fines de tratar el proyecto de enmienda por el que se modificara el citado artículo 120. Sostienen que dicha convocatoria fue nula de nulidad absoluta e insanable debido a que fue realizada por quien carecía de atribuciones para ello, ya que el vicegobernador se encontraba presente y en funciones, y por lo tanto debía ser él, en su condición de presidente de la Cámara de Diputados, el encargado de convocarla. Añaden que el propio vicegobernador denunció públicamente la existencia de una maniobra dolosa para formalizar la convocatoria a sesión parlamentaria extraordinaria sin que mediara ninguna razón de interés general que la justificara.

Según refieren, en aquella sesión, la Cámara de Diputados provincial sancionó la ley 10.161 (B.O. 21/12/2018), cuyo artículo 3° dispone: "Incorpórase como parte final del Artículo 120° de la Constitución Provincial la siguiente: '(...) No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no hay entre cruzamiento de mandatos en las formulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior, puede ser elegido para



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al Artículo 171° de la presente Constitución" (el artículo 171 regula el mandato de los intendentes y viceintendentes).

Dicha ley luego establece:

"Artículo 4°.- Dispóngase que la Enmienda deberá ser sometida en los términos del Artículo 84° Inciso 1.- de la Constitución de la Provincia a Consulta Popular obligatoria".

"Artículo 5°.- Dispóngase que el Señor Gobernador de la Provincia, conforme a lo dispuesto por el Artículo 126° Inciso 3° de la Constitución Provincial y en consonancia con lo establecido en la presente, convoque a elección general obligatoria, teniendo a la Provincia como distrito único".

"Artículo 6°.- A los efectos de la Consulta, la elección deberá realizarse en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días corridos a partir de la sanción de la presente Ley".

Con sustento en las disposiciones legales transcriptas, argumentan que el gobernador dictó, el 26 de diciembre de 2018, el decreto 1491 (B.O. 28/12/2018), convocando a "Elección General Obligatoria" para el día 27 de enero de 2019, en el que tuvo lugar la realización de la "Consulta Popular Obligatoria" con motivo de la enmienda dispuesta por la ley 10.161.

Los actores denuncian una serie de irregularidades atinentes al proceso que concluyó con la realización de dicha consulta popular, que en lo sustancial se refieren a la no habilitación de la feria judicial en la provincia; la violación de los plazos de la ley electoral local; discordancias entre el padrón, la hoja de distribución de mesas y los lugares de votación; irregularidades respecto de la provisión, circulación y autorización de las boletas habilitadas para el comicio; y limitación del control por parte de los fiscales partidarios.

Afirman que finalmente el Tribunal Electoral Provincial de manera inconstitucional proclamó incorporado a la Constitución de la Provincia de La Rioja el párrafo final de su artículo 120, de acuerdo al texto sancionado mediante la ley 10.161, por el que se habilita al gobernador o vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior a ser elegido para el ejercicio del otro cargo por dos mandatos consecutivos.

Sustentan su planteo de inconstitucionalidad, en primer lugar, en la invalidez de la fecha fijada para la realización de la consulta popular. En este sentido, sostienen que la ley 10.161, al ordenar su convocatoria en un plazo máximo de 45 días corridos a partir de su sanción y la consecuente celebración el 27 de enero pasado, viola el artículo 177 de la Constitución provincial.

Señalan que la cláusula constitucional local de manera clara, inequívoca y contundente marca el momento en el que la modificación de la Constitución por la vía de la enmienda debe ser sometida a consulta de la ciudadanía. Insisten en que



  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la voluntad del constituyente es evidente acerca de que ninguna enmienda puede ser aprobada antes de una elección general. Destacan, además, la clara intencionalidad política de quienes impulsaron el mecanismo de reforma constitucional de marras con la finalidad de habilitar la reelección del actual gobernador. Asimismo, mencionan el antecedente de los dos procesos de enmienda efectuados con anterioridad en la Provincia de La Rioja (años 1987 y 2007), en los que la consulta popular tuvo lugar en oportunidad de la primera elección general correspondiente, es decir, conjuntamente con ella.

En segundo término, sostienen que la enmienda se tuvo por aprobada en base a una arbitraria interpretación de lo previsto en el artículo 84 de la Constitución provincial respecto del modo de computar los votos emitidos en la consulta popular. Afirman que ello es así ya que dicho precepto constitucional está redactado en sentido negativo, pues establece que se tendrá por rechazada la consulta si una mayoría de más del 35% del padrón no la aprueba; mientras que, en abierta contradicción con ello, el artículo 15 de la ley 5989 - cuya declaración de inconstitucionalidad solicitan- fija lo contrario: que la enmienda estará rechazada cuando los votos negativos, constituyendo mayoría, superen el 35% del padrón electoral. En este sentido, aseveran que en atención a los porcentajes obtenidos en la consulta popular celebrada el 27 de enero (25,48% de los electores votaron por el "sí", 18,08% por el "no", y 55,68% no fue a votar), según una recta inteligencia del artículo 84 de la Constitución local, en base a un análisis de su letra, a una interpretación lingüística y sistémica de sus

términos, así como de la voluntad de los constituyentes y de su aplicación histórica, surge que la enmienda constitucional cuestionada no fue ratificada por el pueblo de la Provincia de La Rioja.

En tercer lugar, los actores también aducen que la enmienda constitucional resulta inválida por su contenido. Sobre este punto manifiestan que el agregado que se pretende incorporar al texto del artículo 120 de la Constitución provincial, al disponer que no hay sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador si no hay entrecruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos, y que el gobernador y vicegobernador que haya sido elegido por un solo período anterior puede ser electo para el ejercicio en el otro cargo por dos mandatos consecutivos, no hace sino contradecirla y desnaturalizarla por completo, ya que habilita -enfatan- de manera contradictoria e irrazonable la reelección por más de dos períodos consecutivos que el mismo artículo 120 en su primer párrafo prohíbe.

Por último, alegan que en autos se configura un supuesto de evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido de normas de derecho público local que lesiona instituciones fundamentales del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar. En este sentido, precisan que es ante la presencia de una enmienda constitucional que no respeta las exigencias de la propia constitución local y desconoce el poder constituyente y la soberanía del pueblo de La Rioja, que requieren la tutela de esta Corte.

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

2°) Que a fs. 112/116 esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria (artículo 117 de la Constitución Nacional) y aceptó la sustanciación del trámite a través de las normas que regulan la acción de amparo.

3°) Que a fs. 567/596 vta. el Fiscal de Estado de la Provincia de La Rioja contesta la acción de amparo. En síntesis, tras negar la procedencia de la vía intentada ante esta Corte, defiende la interpretación efectuada por las autoridades locales de los artículos 120, 177 y 84 de la Constitución provincial, referentes a la reelección del cargo de gobernador y vicegobernador, a la oportunidad en la que debe efectuarse la consulta popular obligatoria prevista en el procedimiento de enmienda y al modo de computar los votos necesarios para su aprobación por el electorado. Afirma que la enmienda constitucional es válida por cuanto se cumplió con el procedimiento contemplado en el artículo 177 del ordenamiento constitucional provincial, ya que se llevó a cabo la consulta popular en la elección general obligatoria celebrada el 27 de enero pasado y el contenido de la enmienda quedó ratificado debido a que el voto negativo no alcanzó una mayoría que superase el 35% del padrón. Asimismo, remarca el carácter de derecho público local de las cuestiones planteadas en la causa, que resultan -sostiene- por su naturaleza ajenas a la competencia de este Tribunal.

4°) Que en la causa CSJ 1/2019/CS1 "Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otro s/ acción de amparo", sentencia del 25 de enero del corriente año, el Tribunal -por mayoría- rechazó la acción promovida por inexistencia de caso o

controversia y, en cuanto aquí interesa, señaló que la eventual afectación constitucional en cabeza de los peticionarios recién se configuraría en el supuesto de que el pueblo riojano se expidiera en la consulta popular convocada para el 27 de enero pasado y, con su resultado, fuera convalidada la enmienda constitucional. Ambos acontecimientos ocurrieron: la consulta popular se llevó a cabo en la fecha prevista y, dos días después, el Tribunal Electoral Provincial dictó el "Acta de Proclamación del Resultado de la Consulta Popular Obligatoria del 27 de enero de 2019", mediante la cual tuvo por aprobada la enmienda a los artículos 120 y 171 de la Constitución provincial.

Sin perjuicio de que los actores, entre sus agravios, cuestionan el modo en que fueron computadas las mayorías para convalidar la enmienda, la decisión adoptada por el Tribunal Electoral Provincial resulta suficiente para tener por configurado un "caso judicial" (artículo 116, Constitución Nacional; artículo 2º, ley 27), por lo que corresponde abocarse al tratamiento de los puntos planteados en la demanda que se refieren -principalmente- a la inconstitucionalidad de la fecha fijada para la realización de la consulta popular por violación del artículo 177 de la Constitución provincial; a la aprobación de la enmienda constitucional mediante una interpretación contraria del artículo 84 de esa misma norma; y a la arbitrariedad del contenido de la enmienda.

Con relación al primero de los planteos, el punto radica en decidir si se ha cumplido adecuadamente el procedimiento de enmienda constitucional previsto en el artículo



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

177 de la Constitución provincial. En particular, cómo debe interpretarse dicha disposición cuando fija el momento en que debe realizarse la consulta popular: si debe necesariamente coincidir con la primera elección general o si, por el contrario, puede fijarse en una fecha distinta y exclusivamente a ese fin.

Por las razones que se expondrán a continuación se concluirá que la consulta popular del 27 de enero, al llevarse a cabo de manera independiente de la primera elección general, no respetó el procedimiento previsto en el ordenamiento constitucional local, generando un quiebre de las reglas fundamentales del sistema republicano.

5°) Que luego del dictado de las constituciones de los años 1855, 1865, 1886 (recién sancionada en el año 1909), 1933 y 1949 (derogada en 1956 por decreto que declaró vigente el texto de 1933), la Provincia de La Rioja sancionó en 1986 una nueva Constitución, en la que se incorporó a la enmienda como un procedimiento alternativo y limitado de modificación del texto constitucional.

Su artículo 177 dispone: "La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice. Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con intervalo de dos años".

De la disposición transcripta surge que la enmienda constitucional es un procedimiento restrictivo de reforma que exige el cumplimiento de ciertos requisitos: debe contar con una ley aprobada por los dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados y luego con la ratificación de la reforma por el pueblo riojano a través de una consulta popular que se debe llevar a cabo en oportunidad de la primera elección general que se realice en la provincia.

El constituyente riojano entonces definió la forma que debe utilizarse para que el pueblo se exprese a favor o en contra de la enmienda propuesta por la Cámara de Diputados (consulta popular) y el tiempo en que debe hacerlo. Con relación a esto último resulta de una claridad incontrastable que en la Constitución riojana se tuvo la intención de fijar con precisión el momento de realización de la consulta popular, vinculándola con la primera elección general que se lleve a cabo.

Esclarecer la cuestión acerca de cuando debe realizarse la consulta popular exige determinar el significado de la expresión "en oportunidad de la primera elección general que se realice", para lo cual se debe conciliar el alcance de las palabras utilizadas en la disposición constitucional, dejando a todas con valor y efecto, evitando darles un sentido que las ponga en pugna entre sí, destruyendo las unas por las otras, toda vez que -según un criterio inveterado de este Tribunal- no puede presumirse la inconsecuencia o la imprevisión del Constituyente (conf. doctrina de Fallos: 310:195 y 1715; 312:1614; 321:793, entre otros).

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

A la luz de estos principios hermenéuticos y tomando como punto de partida las palabras utilizadas en la norma constitucional, interpretadas literalmente y en el sentido más obvio del entendimiento común (Fallos: 258:75, entre otros) no hay dudas de que la consulta popular debe llevarse a cabo en el mismo momento en que se realice en la provincia una elección general, en concreto, la primera que se celebre con posterioridad a la ley de enmienda dictada por la Cámara de Diputados.

El término "oportunidad" significa "momento o circunstancia oportunos o convenientes para algo" (Diccionario de la Real Academia Española), lo que supone que el constituyente, al prever que la consulta popular tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice, consideró que "consulta popular" y "primera elección general" son necesariamente acontecimientos distintos el uno del otro y que ambos deben llevarse a cabo conjuntamente, en el mismo momento. Si el constituyente hubiera querido que la consulta popular fuese realizada en cualquier tiempo no tendría lógica alguna la referencia a que se realice "en oportunidad de la primera elección general".

Siguiendo esta línea interpretativa carece de todo sentido la argumentación planteada por la Provincia de La Rioja de que la expresión "primera elección general" podría ser "una elección para cargos electivos si ya hubiese un cronograma electoral en curso, o también una elección separada, siempre y cuando tenga carácter general" (fs. 585). Esta interpretación, en el supuesto de ausencia de calendario electoral vigente al

momento de sancionarse la ley de enmienda, tornaría incongruente la norma, pues en ese entendimiento la consulta popular debería tener lugar en oportunidad de la misma consulta popular. Esta exégesis resulta un sinsentido y viola de manera clara el texto de la disposición. La interpretación de una norma debe realizarse siguiendo el sentido propio de las palabras y computando que los términos utilizados no son superfluos sino que han sido empleados con algún propósito (conf. doctrina de Fallos: 304:1795; 315:1256; 326:2390; 331:2550; 338:488).

A igual conclusión se arriba si se considera que la expresión "elección general" está calificada por el adjetivo "primera" que significa que "precede a las demás de su especie en orden, tiempo, lugar, situación, clase o jerarquía" (Diccionario de Real Academia Española). Este calificativo presupone dos cosas: en primer lugar, que necesariamente la "elección general" es un acontecimiento distinto de la "consulta popular", corroborando el argumento expresado anteriormente; y, en segundo lugar, al implicar dicho término una referencia a la existencia de otros actos de la misma especie, no cabe otra posibilidad de que se refiera a las elecciones que se celebran periódicamente. Esta última condición solo puede predicarse para la elección de cargos públicos, requisito que no cumple una consulta popular.

Esta misma idea se encuentra apoyada por el argumento expuesto en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal cuando señala que el vocablo "general" fue agregado al entonces artículo 162 (hoy artículo 177) de la Constitución provincial por la reforma llevada a cabo en el año 2002 (B.O. de La Rioja



  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

N° 79) y que dicho agregado se efectuó con el sentido lógico de referirse a la elección de candidato a cargos públicos como lo prevé la Ley Electoral Provincial 5139.

En este sentido, también la Ley Orgánica de Partidos Políticos de la Provincia de La Rioja 4887 utiliza el término "elección general" para referirse a las que se llevan a cabo para elegir autoridades provinciales, contraponiéndolas a las elecciones partidarias internas que se celebran en el seno del partido para constituir sus autoridades definitivas (artículos 13 y 40, inciso III).

Por las razones expuestas, no caben dudas entonces de que en el artículo 177 de la Constitución provincial se tuvo la clara intención de hacer coincidir la consulta popular con la primera elección que se celebre dentro del calendario electoral, esté fijado o no. Resultaría absurdo -y por tanto inadmisibles y contrario a un elemental principio hermenéutico (conf. doctrina de Fallos: 289:200, 304:1403, entre otros)- suponer que el constituyente redactó una norma vacía de contenido.

6°) Que en las únicas dos ocasiones en que se llevó adelante un proceso de reforma constitucional mediante el mecanismo de enmienda en la Provincia de La Rioja, las autoridades provinciales atribuyeron a la expresión "en oportunidad de la primera elección general que se realice" el sentido expuesto en el considerando anterior. En ambos antecedentes las autoridades locales entendieron que la "elección general" aludida en el actual artículo 177 de la Constitución provincial es una elección distinta e independiente

del acto electoral de consulta popular, en la que se ponen en juego cargos públicos.

En efecto, la primera vez que se aplicó este procedimiento fue en el año 1987, a fin de someter a ratificación del pueblo riojano las enmiendas sancionadas en diciembre del año anterior mediante las leyes 4826 y 4863, referidas a la cantidad de bancas y a la representatividad de los Departamentos en la Cámara de Diputados de la provincia. La consulta popular correspondiente se realizó recién el 6 de septiembre de 1987, en forma conjunta con las elecciones legislativas destinadas a renovar la mitad de los cargos en la Cámara de Diputados de la Nación y a elegir gobernador y vicegobernador, como así también cargos legislativos provinciales.

Por su parte, la consulta popular del año 2007 fue realizada conjuntamente con la elección de gobernador y vicegobernador y la renovación de bancas de la Cámara de Diputados provincial, el 19 de agosto de dicho año. Precisamente, en el artículo 3° de la ley 8135 -por la cual la Cámara de Diputados sancionó la enmienda a los artículos 85, 117 y 155 de la Constitución provincial, referentes a la composición de la Cámara de Diputados, a la reelección del gobernador y vicegobernador y a la organización del gobierno municipal- se estableció que: "La Función Ejecutiva deberá convocar al electorado de la Provincia a una consulta popular, de voto obligatorio y de resultado vinculante, la que tendrá lugar simultáneamente con la elección para la renovación de cargos electivos correspondiente al año 2007, a los efectos de la



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

ratificación de esta Ley de Enmienda, de conformidad a lo establecido en los Artículos 162 y 82 Punto 1 de la Constitución Provincial”.

Es decir, en las dos oportunidades en las que se utilizó el mecanismo de enmienda para reformar la Constitución riojana (más allá de si la modificación fue finalmente ratificada e incorporada al texto constitucional -tal como sucedió en 1987- o bien no logró la aprobación del electorado -como ocurrió en 2007-) se hizo coincidir, como no podría ser de otro modo, la fecha de la celebración de la consulta popular con la de la “próxima elección general obligatoria” del calendario electoral provincial.

7°) Que la fórmula utilizada en la Constitución riojana para fijar el momento en que debe realizarse la consulta popular tendiente a ratificar una enmienda constitucional, lejos de resultar atípica, es similar a la consignada en varias constituciones provinciales.

En efecto, doce constituciones prevén mecanismos de consulta popular para enmendar o reformar su propio texto y, en el punto que aquí importa referido al momento para llevarla a cabo, lo hacen bajo dos modalidades diferentes.

Las Constituciones de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Formosa, Mendoza, Misiones, San Juan, San Luis y Tucumán prevén, al igual que La Rioja, que la consulta popular debe celebrarse junto con la primera elección que se realice (en el caso de las Constituciones de Formosa, Misiones, Río Negro y Tucumán se aclara que debe ser la primera elección provincial,

mientras que en la de Mendoza se especifica que debe ser la primera elección de diputados que se vote en todas las secciones electorales).

Las provincias del Neuquén y de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur adoptaron en este aspecto una modalidad diferente, al prever que el referéndum popular para convalidar la enmienda constitucional debe convocarse "a tal fin" (artículos 318 y 191 respectivamente). Esta expresión es inequívoca en el sentido de que las autoridades deben fijar la consulta popular de manera autónoma o independiente de cualquier elección.

En el caso de la Provincia de Río Negro permite ambas modalidades.

De estas breves referencias puede extraerse una clara conclusión: en los supuestos en que los constituyentes provinciales tuvieron intención de que la consulta popular destinada a convalidar una enmienda constitucional fuera fijada de manera exclusiva para ese acto así lo han manifestado al utilizar la expresión "a tal fin" en la Constitución de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, "a tales fines" en la Constitución del Neuquén y "al efecto" en la Constitución de Río Negro.

8°) Que de acuerdo a lo dicho precedentemente, cabe concluir que al llevar a cabo la consulta popular el día 27 de enero de 2019 la demandada violó de manera palmaria el procedimiento contemplado en el artículo 177 de la Constitución provincial, por cuanto la consulta a la ciudadanía no se realizó

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

en oportunidad de ninguna elección general. La convocatoria realizada mediante el decreto local 1491/2018, en consonancia con lo establecido en la ley 10.161, dispuso que la consulta se efectuase independientemente de la primera elección general, lo que implicó incumplir uno de los presupuestos básicos para que pueda ser considerada válida.

Por las razones expuestas, corresponde declarar la invalidez de los artículos 5° y 6° de la ley local 10.161, del decreto 1491 (B.O. 28/12/2018) del Poder Ejecutivo provincial que convocó a la consulta popular, del Acta de Proclamación del Tribunal Electoral Provincial del 29 de enero pasado que incorporó la enmienda al texto constitucional y de la enmienda a los artículos 120 y 171 de la Constitución de la Provincia de La Rioja.

Dada la forma como se resuelve deviene inoficioso el tratamiento de los restantes planteos de los actores.

9°) Que, finalmente, cabe señalar que al adoptar esta decisión esta Corte no se entromete en la autonomía provincial. Si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (artículos 5° y 122), las sujeta a ellas como a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1° y 5°) y encomienda a la Corte el asegurarlo (artículo 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la

sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804, entre muchos otros).

En este caso se presenta una situación de gravedad institucional que excede el mero interés de los litigantes y afecta de manera directa al de la comunidad (Fallos: 325:3243), desde que se encuentra en juego el mecanismo establecido por el Constituyente riojano para proceder a la reforma de la Constitución provincial con posibilidad de comprometer, a su vez, el sistema de renovación y alternancia de autoridades. Ante esta situación de excepción, la actuación de esta Corte no resulta una intromisión indebida, por cuanto el Tribunal no está ejerciendo una facultad revisora del ordenamiento constitucional provincial, sino que, por el contrario, con su intervención persigue su efectivo cumplimiento. El imperio de la ley es esencial para el logro de una Nación con instituciones maduras (Fallos: 328:175) y nada contraría más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional.

Por ello, concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal ante esta Corte, se resuelve hacer lugar a la demanda entablada por la Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y PRO La Rioja y se declara la invalidez de la enmienda a

-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-los artículos 120 y 171 de la Constitución de la Provincia de La Rioja. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y archívese.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

