Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 27 de agosto de 2024

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la parte demandada en la causa Iriarte, Luis y otra c/ Provincia de Tucumán s/ inconstitucionalidad", para decidir sobre su procedencia.

VOTO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI Y DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON JUAN CARLOS MAQUEDA

Considerando:

1°) Que los abogados Luis Iriarte y Carmen Fontán promovieron una demanda declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tucumán. Como fundamento de su legitimación invocaron su condición de "*ciudadanos que viven, trabajan, pagan sus impuestos y tienen familia en esta provincia, ejercitando igualmente...la honrosa condición de auxiliares del Poder Judicial que nos reconoce...el artículo 4 de la Ley Orgánica de Tribunales, de integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Colegio de Abogados de Tucumán y como profesores asociados de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT, aspiramos igualmente a competir por cargos públicos en las próximas elecciones provinciales conforme nuestra condición de afiliados y dirigentes del [partido político denominado] 'Movimiento Popular Tres Banderas (MP3)' de nuestra provincia*".

En tales términos, peticionaron que se declare la invalidez de diversas cláusulas de la Constitución provincial incorporadas en la reforma producida en el año 2006. Fundamentaron su pretensión en que la convención constituyente respectiva había actuado fuera de su competencia al incorporar temas cuyo tratamiento no había sido habilitado por la ley local que declaró la necesidad de la reforma. A su vez,

agregaron que varias de las modificaciones introducidas eran repugnantes a la Constitución Nacional, por desconocer los principios arquitectónicos del sistema republicano de gobierno y derechos humanos por ella garantizados y los tratados internacionales a ella incorporados.

2°) Que la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la provincia admitió la legitimación activa de los actores, y resolvió: a) declarar abstracto emitir pronunciamiento sobre las pretensiones declarativas de inconstitucionalidad de los artículos 43, incisos 1° y 16; 90, 101, inciso 5°; 125 a 131, 155, 159 y 162; b) declarar inadmisibles las pretensiones declarativas de inconstitucionalidad de los artículos 56, 67, inciso 26; 68, 69, 71, 79, 101, inciso 2° y 130; c) hacer lugar a la pretensión declarativa de inconstitucionalidad de los artículos 48 y 49; d) declarar la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 41, inciso 2°; e) hacer lugar a la pretensión declarativa "de inconstitucionalidad" del artículo 47 *in fine*; f) hacer lugar a la pretensión declarativa de inconstitucionalidad del artículo 67, inciso 26 y g) declarar la inconstitucionalidad del artículo 31, 2do. párrafo, *in fine*.

3°) Que la Corte Suprema de Justicia de la provincia hizo lugar parcialmente a los recursos de casación articulados y, en cuanto aquí interesa, admitió la demanda declarativa de inconstitucionalidad deducida respecto de los artículos 41, inciso 2°; 48, 49, 67, inciso 26; 68 y 101, inciso 2°, de la Constitución provincial.

En primer lugar, confirmó el reconocimiento de la legitimación activa de los actores sobre la base de lo dispuesto por el artículo 90 *in fine* del Código Procesal

Constitucional Local, que habilita *"la defensa por parte de cualquier persona o asociación de los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional, provincial o internacional, aplicables en la provincia". En tal sentido, explicó que "la jurisprudencia provincial consolidada con autoridad de cosa juzgada a partir del caso líder 'Colegio de Abogados', tiene sentado que existe en Tucumán por creación pretoriana y por mandato de la ley procesal constitucional una acción declarativa de inconstitucionalidad local diferente y de excepción ('una excepcional acción declarativa, preventiva y directa contra normas jurídicas generales… que es connaturalmente una acción de incidencia colectiva' 'en defensa del interés público' y está habilitada en el conjunto procesal formado por los artículos 89 y 90 del código procesal constitucional de Tucumán', con alcance tal que 'a la admisión exclusiva del particular damnificado se le sumó la acogida amplia de cualquier persona o asociación comprometida con la defensa de los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional, provincial o internacional'"* (fs. 2452 de los autos principales).

En cuanto al fondo de lo peticionado, expuso en primer lugar que se hallaba consolidada con autoridad de cosa juzgada la doctrina legal interpretativa de la ley 7469 y de los artículos 151 a 153 de la Constitución provincial, según la cual: *"...para la válida 'incorporación' por reforma constitucional de 2006 a la Constitución de Tucumán de una norma de derecho nuevo con máxima intensidad innovadora no*

prevista anteriormente en el texto constitucional, era preciso que la competencia jurídica para la 'agregación' de este punto hubiera sido especificada en la ley 7469 de convocatoria a la Convención Constituyente y que una vez determinado este punto hubiera sido convenientemente publicado por espacio de dos meses cuando menos en los principales diarios de la provincia, antes de convocarse al pueblo para la elección de los convencionales...".

Sentado ello, el Tribunal provincial declaró la inconstitucionalidad y nulidad absoluta de las siguientes disposiciones de la ley fundamental local: a) los artículos 48, 49 y 67, inciso 26, en cuanto exigen mayorías legislativas diferenciadas para decidir la acusación, destitución y declaración de inhabilidad del Gobernador y del Vicegobernador, en virtud de su comparación con las mayorías requeridas, para los mismos supuestos, con relación a las autoridades superiores de otros poderes del Estado; b) el artículo 68, parte final, en lo que refiere a las facultades del Vicegobernador para fijar la dieta de los legisladores; c) artículo 101, inciso 2, párrafo cuarto –en la porción que atribuía al silencio legislativo un efecto convalidatorio con respecto a los decretos de necesidad y urgencia- y d) el artículo 41, segundo párrafo, que regulaba la potestad provincial de celebrar acuerdos internacionales relativos a la introducción de residuos peligrosos en su territorio.

Con relación a los artículos 48, 49 y 67, inciso 26, basó su criterio en que se trataba de un agregado no previsto por la ley 7469 y que, al establecer una mayoría agravada solo en relación al Gobernador y Vicegobernador -manteniendo los dos tercios para el resto de las autoridades provinciales- atentaba

"...contra el umbral mínimo del equilibrio jerárquico de trato igualitario más elemental entre los tres poderes superiores del Estado -que es un piso mínimo garantido en el art. 1 del sistema republicano de la CN- en forma manifiestamente irrazonable, grave, y sin duda alguna".

Con relación a las potestades ejecutivas de fijar la dieta de los legisladores, luego de desarrollar la tradición constitucional de Tucumán y efectuar un análisis comparado de las constituciones provinciales en esa materia, la Corte local revocó la decisión de la instancia anterior y concluyó que el artículo 68 de la constitución, que habilitaba tal facultad, era inconstitucional y nula de nulidad absoluta por comportar un ostensible apartamiento de la competencia atribuida por la ley 7469, y por afectar de modo grave y sustancial los principios republicanos de legalidad y división de poderes.

Consideró también atentatorio contra la división de funciones al artículo 101, inciso 2°, párr. 4° del texto constitucional, al señalar que el mecanismo allí previsto para la ratificación de los decretos de necesidad y urgencia que otorgaba efecto convalidatorio al silencio del Poder Legislativo, lo que, a su criterio, equivalía a sancionar una ley ficta, sin que dicho órgano se haya expedido sobre su validez.

Confirmó la decisión de la Cámara que había declarado la inconstitucionalidad parcial de la norma del artículo 41, inciso 2°, de la Constitución provincial -en lo relativo a las atribuciones de la provincia para propiciar acuerdos con estados extranjeros e instituciones privadas relativos a la prohibición de ingreso de residuos peligrosos y radiactivos-, por hallarse en contradicción con el artículo 41

in fine de la Constitución Nacional. En relación a este punto, consideró legitimados a los actores para impugnar por reconocerles un interés directo en su carácter de titulares del derecho a gozar de un ambiente sano, a lo que agregó el carácter preventivo y anticipatorio de cualquier daño que tiene la acción del artículo 90 del Código Procesal Constitucional de Tucumán.

Al respecto, la Corte local consideró que se verificaba una "inconciliable oposición" entre el artículo 41 *in fine* de la Constitución Nacional, que establece la prohibición de ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos, y la aceptación de la posibilidad de crear sistemas de tránsito y tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y radiactivos habilitada en el artículo 41, inciso 2°, de la Constitución provincial. Expresó que estaba en juego un bien jurídico extremadamente acuciante y delicado para la salud de las personas y el medio ambiente provincial y advirtió que la Cámara circunscribió al mínimo la intervención jurisdiccional, al limitarse a invalidar las palabras "estados extranjeros e instituciones privadas" con prudencia y respeto del principio conforme al cual la descalificación constitucional debe ser la *ultima ratio* (v. fs. 2458/2459).

4°) Que contra tal decisión tanto la actora como la demandada dedujeron recursos extraordinarios, los que fueron desestimados. Ante ello, únicamente la Provincia de Tucumán interpuso recurso de hecho, a consideración de este Tribunal.

La provincia sostiene que la sentencia del máximo tribunal local implica una resolución contraria al derecho federal por vulnerar las prerrogativas públicas provinciales instituidas al amparo de los artículos 1°, 5° y 121 a 123 de la

Constitución Nacional y conceder al derecho a peticionar ejercido por los demandantes una proporción ilimitada, contraria a la división de poderes y al sistema republicano de gobierno. Alega, asimismo, que la sentencia es arbitraria en cuanto resuelve la procedencia parcial de una declaración de inconstitucionalidad a partir de un inequívoco apartamiento de las constancias relevantes de la causa y del ordenamiento jurídico aplicable, así como una marcada omisión sobre cuestiones debidamente introducidas y conducentes para la adecuada solución del litigio. Invoca, además, gravedad institucional.

Entiende desacertada la lectura del tribunal de las competencias encomendadas a la Convención Constituyente provincial para la reforma de la Constitución de Tucumán en 2006. Afirma que la aplicación al caso de lo dispuesto por este Tribunal en la causa "Colegio de Abogados de Tucumán" (Fallos: 338:249) implica una injustificada restricción de la competencia reformadora que desatiende lo dispuesto por el artículo 2° de la ley 7469 y se aparta de la doctrina tradicional del Máximo Tribunal.

Argumenta que, en el caso, a diferencia del precedente citado, el ejercicio de la potestad modificatoria de la Convención Constituyente provincial resulta ajustado a la habilitación contenida en la ley declaratoria de necesidad de reforma parcial de la Constitución, en cuyo marco, afirma, la convención goza de libertad de configuración. Alega, asimismo, que el tribunal esgrime una lectura auto contradictoria de la ley provincial 7469. Por su parte, insiste en que los actores, en su carácter de ciudadanos, no pueden estimarse titulares de un interés público colectivo que los habilite a solicitar el control judicial con el alcance propugnado, en tanto no han

alegado agravio alguno. En su opinión, la corte local reconoce la legitimación activa y entiende configurado un "caso" a partir de una lectura equivocada de las normas provinciales.

En subsidio aduce, con relación a lo dispuesto en los artículos 48, 49 y 67, inciso 26, de la Constitución provincial, que la introducción de una mayoría especial agravada se ajusta al sistema de gobierno, electoral y de partidos políticos establecido en el ordenamiento jurídico provincial respecto del cual manifiesta que los actores no expresaron agravio alguno. En lo concerniente a la potestad otorgada al vicegobernador para fijar la dieta de los legisladores, dice que el tribunal efectuó una interpretación literal y asistemática del artículo 68 de la Constitución local que implica un marcado desconocimiento del alcance que cabe darle al principio de legalidad al que apela para invalidar dicha incorporación. Se agravia de que, al estimar procedente la pretensión de inconstitucionalidad promovida por los demandantes respecto del apartado del artículo 101, inciso 2°, la decisión del tribunal carece de fundamentación suficiente. Expone, entre otras consideraciones, que la norma alude razonablemente a la vigencia del DNU en cuanto acto normativo en sí y no a la necesidad de "ratificación" o "convalidación" legislativa para su existencia o efectos.

Por último, respecto del artículo 41, inciso 2°, de la norma fundamental provincial, cuestiona la decisión del tribunal en cuanto omitió ponderar que la potestad de regular el régimen de los residuos peligrosos y radiactivos es concurrente del Estado Nacional y las provincias. Aduce la falta de legitimación de los actores ante la ausencia de un interés directo, concreto, actual e inmediato respecto de dicha potestad provincial, máxime cuando -agrega- el estado

provincial no ha procedido hasta la fecha a dictar disposición normativa alguna que pueda considerarse violatoria del derecho a un ambiente sano.

5°) Que, reseñados los antecedentes de la causa, corresponde expedirse sobre la sustancia de los agravios planteados.

En tal sentido, esta Corte coincide con el criterio sostenido por la señora Procuradora Fiscal en el acápite III de su dictamen, en lo referente a que el recurso extraordinario interpuesto fue bien denegado en cuanto controvierte la declaración de nulidad de los artículos 48, 49, 67, inciso 26; 68 y 101, inciso 2°, de la Constitución provincial, toda vez que por su intermedio la recurrente pretende que se proceda a revisar una decisión del tribunal superior provincial acerca de una materia que integra el derecho público local y que ha sido resuelta sobre la exclusiva exégesis de normas provinciales, tanto en lo concerniente a la legitimación activa de los accionantes como en lo relativo al examen de compatibilidad entre la ley 7469, que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución, y las disposiciones sancionadas por la convención reformadora.

En efecto, tales agravios no habilitan la apertura de esta instancia extraordinaria ante la Corte, en cuanto se dirigen a cuestionar la sentencia del máximo tribunal provincial que declaró la nulidad e inconstitucionalidad de diversas disposiciones adoptadas por la Convención Constituyente, por estimar que dicho órgano se extralimitó en sus funciones al concluir sobre la incompatibilidad entre el texto sancionado al respecto por aquel cuerpo y las materias habilitadas por la norma provincial preconstituyente (ley 7469). Es evidente que la decisión sobre tales temas de derecho

local es materia propia de la competencia de los poderes provinciales en tanto se examina el procedimiento jurídico político de la organización de una provincia.

También corresponde desestimar la tacha de arbitrariedad del decisorio en crisis sobre el punto, dado que las críticas que el recurrente procura introducir se limitan a ser meras discrepancias con la resolución adoptada por el tribunal local sobre temas de derecho público provincial que, más allá de su acierto o error, no revisten entidad suficiente como para privar al pronunciamiento de su validez decisoria. Como ha resuelto esta Corte con anterioridad, al pronunciarse sobre la interpretación realizada por el Poder Judicial local sobre las previsiones de la ley 7469, *"el eje del juicio que cabe realizar en el caso no pasa por inclinarse con mayor fundamento por una de las opciones hermenéuticas que permitían las normas comprendidas sino de reconocer, precisamente, que existían estas soluciones alternativas dentro de una comprensión racional del asunto, situación que se verifica en la especie y que lleva a excluir la arbitrariedad postulada"* (Fallos: 338:249, considerando 17, párr. 2°).

En cuanto a los agravios relativos a la inteligencia que el tribunal apelado ha dado al artículo 41, inciso 2°, de la Constitución de la Provincia de Tucumán, los mismos han sido debidamente considerados por la señora Procuradora Fiscal en su dictamen, al concluir la inadmisibilidad de su tratamiento vía el recurso del artículo 14 de la ley 48, puesto que no media resolución contraria al derecho federal invocado, sino que la decisión en crisis ha sido a favor de la invalidez de la norma provincial, por considerarla incompatible con el artículo 41 de la Constitución Nacional, en cuanto enfáticamente establece que

se "prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".

6°) Que, sentado lo anterior, y en virtud de la repercusión que el tema planteado en la causa pueda tener a futuro respecto de otras jurisdicciones, esta Corte desea formular las siguientes consideraciones jurídicas en referencia a la interpretación del último párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional, que textualmente expresa: "Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".

La cláusula es contundente y no deja lugar a dudas, ni permite diferentes interpretaciones en torno al sentido del mandato, a su ámbito espacial y a su incidencia subjetiva.

Desde el punto de vista lógico la invalidación constitucional ("*se prohíbe*"), que no está seguida por aclaración alguna, descalifica todo tipo de permisión o morigeración infra constitucional como la descripta en el artículo 41 de la Constitución provincial.

Desde el punto de vista espacial ("*territorio nacional*") la prohibición comprende a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde el punto de vista subjetivo, la prohibición involucra a todos los habitantes del país, pues debe recordarse que está inserta en el capítulo segundo de la primera parte de la Constitución Nacional (sobre Nuevos Derechos y Garantías) que se refiere a toda la población, lo que se refuerza con el reconocimiento de una legitimidad activa amplia (artículo 43 CN) para reclamar la vigencia del derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado y el correlativo cumplimiento del deber de preservarlo.

En conclusión la prohibición de ingreso de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos al territorio nacional no admite excepciones ni morigeraciones infra constitucionales.

7°) Que, en definitiva, la decisión del superior tribunal tucumano no merece reproche alguno, pues los agravios sobre el sueldo de los legisladores, mayoría para enjuiciar, interpretación de aprobación de DNU provincial se encuadran dentro del margen de apreciación local y en cuanto a la disputa normativa referida a la cláusula medio ambiental, la sentencia del tribunal cimero provincial establece la prevalencia de la disposición de la Constitución Nacional.

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) Que los abogados Luis Iriarte y Carmen Fontán promovieron una demanda de "inconstitucionalidad, invalidez y nulidad" contra la Provincia de Tucumán con relación a diversas disposiciones de su Constitución que habían sido incorporadas en la reforma que tuvo lugar en el año 2006.

Para sustentar su legitimación invocaron su condición de "ciudadanos que viven, trabajan, pagan sus impuestos y tienen familia en esta provincia, ejercitando igualmente... la honrosa condición de auxiliares del Poder Judicial que nos reconoce... el artículo 4 de la Ley Orgánica de Tribunales, de integrantes de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Colegio de Abogados de Tucumán y como profesores asociados de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT, aspiramos igualmente

a competir por cargos públicos en las próximas elecciones provinciales conforme nuestra condición de afiliados y dirigentes del [partido político denominado] 'Movimiento Popular Tres Banderas (MP3)' de nuestra provincia" (fs. 14 de los autos principales, a cuya foliatura se hará mención en lo sucesivo).

En razón de encontrarse comprometido el "orden constitucional e institucional de la Provincia" dieron encuadramiento a su pretensión en el último párrafo del artículo 90 del Código Procesal Constitucional local (en adelante, CPC).

Dicha pretensión, desde el punto de vista sustancial, se fundó en un doble orden de argumentos: i) la convención constituyente provincial actuó fuera de su competencia al incorporar puntos cuyo tratamiento no había sido habilitado por la ley 7469, que declaró la necesidad de la reforma; y ii) varias de las modificaciones introducidas eran repugnantes a la Constitución Nacional por desconocer los principios arquitectónicos del sistema republicano de gobierno, así como también derechos humanos garantizados tanto por la Ley Fundamental como por los tratados internacionales a ella incorporados.

2°) Que, al modificar la sentencia de la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Tucumán que había hecho parcialmente lugar a la acción, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán invalidó seis de las cláusulas constitucionales impugnadas en la demanda.

Concretamente, declaró la nulidad parcial de las siguientes disposiciones:

i) artículo 41, inciso 2°, en relación con las atribuciones de la provincia para propiciar acuerdos con estados extranjeros e instituciones privadas para prohibir el ingreso de residuos peligrosos y radiactivos;

ii) artículos 48, 49 y 67, inciso 26, en cuanto establecían mayorías legislativas diferenciadas para decidir la acusación, destitución y declaración de inhabilidad del Gobernador y del Vicegobernador;

iii) artículo 68, parte final, en lo concerniente a las facultades del Vicegobernador para fijar la dieta de los legisladores;

iv) artículo 101, inciso 2°, párrafo cuarto, que atribuía al silencio legislativo un efecto convalidatorio de los decretos de necesidad y urgencia emitidos por el Poder Ejecutivo.

3°) Que, para fundar su decisión, la corte provincial consideró, en primer término, que la legitimación invocada encontraba sustento en el artículo 90, *in fine*, del Código Procesal Constitucional que habilita "la defensa por parte de cualquier persona o asociación de los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional y provincial o internacional aplicables en la Provincia".

Al respecto, explicó que "la jurisprudencia provincial consolidada con autoridad de cosa juzgada a partir del caso líder 'Colegio de Abogados', tiene sentado que existe en Tucumán por creación pretoriana y por mandato de la ley procesal constitucional una acción declarativa de inconstitucionalidad local diferente y de excepción ('una excepcional acción declarativa, preventiva y directa contra

normas jurídicas generales... que es connaturalmente una acción de incidencia colectiva' 'en defensa del interés público' y está habilitada en 'el conjunto procesal formado por los arts. 89 y 90 del Código Procesal Constitucional de Tucumán', con alcance tal que 'a la admisión exclusiva del particular damnificado se le sumó la acogida amplia de cualquier persona o asociación comprometida con la defensa de los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional, provincial o internacional...)'" (fs. 2452).

Agregó que "la primacía y libertad del poder constituyente merece deferencia en el escrutinio judicial, incluso en el caso de duda; por lo que, en el contexto de las muy singulares circunstancias de la Convención Reformadora local de 2006, la amplitud de la legitimación personal excepcionalísima proponemos admitirla sólo con respecto a aquellos tópicos en los que se verifique con última y muy extrema gravedad insalvable el desborde de los límites autónomos y heterónomos de la reforma constitucional provincial sancionada el 6 de junio de 2006" (fs. 2456).

Con tal comprensión, concluyó en que "los actores se encuentran aquí legitimados e incididos en común en sus intereses colectivos de índole institucional sólo en relación a determinados puntos que alcanzaron (…) la extrema gravedad de significar insalvablemente una extralimitación de la competencia reformadora habilitada por la ley 7469 y el art. 152 de la Constitución de Tucumán; el desmantelamiento sustantivo de pilares institucionales básicos —como legalidad y división de poderes— de la forma republicana de gobierno

recibida en la Constitución de Tucumán; o la violación de derechos humanos fundamentales e inderogables —como el derecho a un medio ambiente sano—" (fs. 2456).

Con relación al alcance de la competencia de la convención constituyente, la corte local aplicó un estándar de revisión riguroso y estricto que ya había sido delineado por ella en precedentes anteriores.

Dicho estándar partió de una concepción de la ley 7469 que limitaba notoriamente el ámbito de actuación de la convención constituyente y, en particular, su discrecionalidad para realizar modificaciones al contenido de los artículos sujetos a reforma. Según esa concepción, era fundamental tener en cuenta que el artículo 2° de dicha ley enumeraba, separadamente, aquellos artículos susceptibles de sufrir *"Modificaciones"*, los que podían ser objeto de *"Supresiones"* y, por otra parte, aquellos temas e instituciones con respecto a los cuales el órgano reformador podía incorporar *"Agregados"*.

A raíz de esa clasificación, concluyó en que el legislador había tenido la intención de autorizar reformas, pero reconociendo distintos grados de libertad al poder constituyente según los temas.

Más concretamente, precisó que cuando el legislador pre-constituyente había tenido la clara voluntad de autorizar cambios trascendentes que implicaran la incorporación de "una norma de derecho nuevo con máxima intensidad innovadora", había incluido el artículo constitucional correspondiente bajo el título *"Agregados"*. En cambio, cuando la enumeración de un artículo se había hecho bajo el acápite titulado *"Modificaciones"*, la ley solo autorizaba a realizar cambios no sustanciales del texto original y de ningún modo habilitaba al

constituyente a cambiar su contenido como creyera conveniente (fs. 2456 vta./2457 vta.).

Sobre la base del criterio reseñado, concluyó en que las reformas introducidas a los artículos 48, 49, 67, inciso 26; 68 —parte final— y 101, inciso 2°, párrafo cuarto, habían excedido la habilitación otorgada al constituyente por la ley 7469, pues introdujeron innovaciones sustanciales en cláusulas que solo estaban enunciadas en el acápite de *"Modificaciones"*, pero no habían sido mencionadas en el apartado de *"Agregados"*.

4°) Que sin perjuicio de que lo decidido en cuanto a la extralimitación de la competencia de la convención reformadora resultaba suficiente —por sí solo— para anular las cláusulas mencionadas, la corte tucumana realizó, además, un control de constitucionalidad sustancial de los artículos impugnados y concluyó en que su contenido afectaba de modo grave los principios republicanos de legalidad y división de poderes que las provincias tenían la obligación de respetar y garantizar en virtud del umbral impuesto por el artículo 5° de la Constitución Nacional.

Específicamente, en lo relativo a los artículos 48, 49 y 67, inciso 26, consideró que erigían un privilegio ilegítimo en favor del Gobernador y del Vicegobernador, pues fijaban mayorías diferenciadas y más difíciles de lograr para decidir la acusación, destitución o inhabilitación de esos funcionarios.

Con respecto al artículo 68, entendió que afectaba gravemente el principio estructural de la división de poderes, dado que eliminaba una garantía indispensable para que el Poder Legislativo ejerciera sus funciones en forma independiente: la competencia para fijar las dietas de sus miembros.

En relación con el artículo 101, inciso 2°, párrafo cuarto, expresó que el mecanismo allí previsto para la ratificación de los decretos de necesidad y urgencia —que otorgaba efecto convalidatorio al silencio del Poder Legislativo— equivalía a sancionar una ley en forma ficta. Juzgó que ello era inadmisible en un sistema republicano de gobierno por "propender a la eliminación de la deliberación plural que es el método propio de la función legislativa (…) [y] es la regla de juego de la democracia, por excelencia" (fs. 2467 vta.).

Finalmente, en lo atinente al artículo 41, inciso 2°, el tribunal superior local se limitó a realizar un control sustancial de su contenido pues, a diferencia de los artículos mencionados precedentemente, en este supuesto no existía controversia respecto a la competencia de la convención reformadora para modificar este punto.

Específicamente, entendió que el reconocimiento de facultades a la provincia para que propiciara "mecanismos de acuerdos con el Estado Nacional, con otras provincias, o con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros e instituciones privadas, con el objeto de crear sistemas de tránsito, tratamiento y/o disposición final de los mismos" resultaba absolutamente incompatible con la prohibición de ingreso al territorio nacional de residuos peligrosos y radiactivos que establecía el artículo 41 de la Constitución Nacional. Sobre esa base, confirmó la sentencia de cámara en cuanto había declarado la inconstitucionalidad de la norma impugnada en la parte en la que hacía referencia a los "estados extranjeros e instituciones privadas" (fs. 2459).

5°) Que la Provincia de Tucumán interpuso recurso extraordinario federal contra dicha decisión (fs. 2477/2497)

que fue denegado (fs. 2590/2596) y por ello ocurre en queja ante esta Corte (fs. 168/172 vta. del expediente CSJ 1079/2018 /RH1).

En primer lugar, la recurrente tacha de arbitraria a la sentencia recurrida y considera que implica "un quebrantamiento del principio republicano de gobierno" (fs. 2487).

En ese sentido, expresa que el razonamiento del máximo tribunal provincial no solo resulta alejado de la letra y de la finalidad del artículo 90 del CPC, sino que deviene claramente desajustado del sistema institucional de resolución de controversias establecido, en el que la legitimación y la existencia de "caso" suponen condiciones sustanciales e inescindibles para la habilitación de la potestad judicial (fs. 2487).

Repasa la clásica jurisprudencia de esta Corte sobre el punto y subraya que si bien la aludida norma procesal "supone una indudable ampliación de la legitimación en relación con la acción declarativa de inconstitucionalidad, […] no implica un '*cambio de paradigma*'", toda vez que esta Corte ha dicho, con relación a ella, que no se trata de "una acción popular, abstracta y pública" (menciona el considerando 12 del voto de la mayoría en el precedente de Fallos: 338:249, "Colegio de Abogados de Tucumán"). Añade que dicha ampliación no ha modificado la exigencia del requisito de *"perjuicio o lesión"* con suficiente grado de concreción o inminencia (fs. 2487 vta.).

Alega que la "posición sostenida por los demandantes en relación con la '*dimensión colectiva*' que invocan […] evidencia una generalidad tal que convive con otros intereses

[…] igualmente contrapuestos que impiden concluir [en] que en su sola condición de tales (ciudadanos […]) representen por sí una homogeneidad suficiente para que pueda justificadamente estimarse preeminente o prevalente al resto de la comunidad" (fs. 2489).

Puntualiza que la Corte Suprema de Justicia de Tucumán prescindió de las nociones de "caso contencioso", "perjuicio" y "lesión" instituidas en los artículos 89 y 90 del CPC (fs. 2489 vta.).

Seguidamente, argumenta que ante la eventualidad de que se rechacen sus planteos relativos a la inexistencia de caso, resulta improcedente la declaración de inconstitucionalidad emitida por la corte local, pues, por más valiosa que sea la disconformidad de un "ciudadano" con una disposición normativa, ella resulta ajena a los estrados judiciales (fs. 2490).

Con esa misma técnica de eventualidad, ofrece las razones por las cuales estima que lo decidido con relación a los artículos 41, inciso 2°; 48, 49, 67, inciso 26; 68 y a los decretos de necesidad y urgencia (artículo 101, inciso 2°) es arbitrario (fs. 2490/2496).

A modo de conclusión, sostiene que lo resuelto provoca un "quebrantamiento del sistema de división del poder público, así como del sistema democrático -representativo - republicano - federal de gobierno, no sólo encomendado, sino también asegurado, a un Estado local por la CN (cf. Arts. 1, 5, 121-123, CN)" (fs. 2496).

6°) Que la admisibilidad del recurso extraordinario se encuentra condicionada a la existencia de un caso o controversia (Fallos: 334:236; 342:853, entre otros), puesto

que la existencia de vías procesales creadas por normas locales mal podría conducir a que esta Corte tenga que intervenir en la instancia del artículo 14 de la ley 48 en un proceso que no presenta la condición exigida por el artículo 116 de la Constitución Nacional.

Como quedó expuesto, la demanda fue admitida con fundamento en una disposición procesal provincial que autoriza a "cualquier persona o asociación" a cuestionar judicialmente la validez de normas locales; ello, sin necesidad de demostrar que estas los afectan de modo personal y concreto y con el solo objetivo de defender "los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional, provincial o internacional aplicables en la Provincia".

Dicha norma de acuerdo con la interpretación que realiza la máxima autoridad judicial provincial —que, en ese carácter, resulta ser la intérprete final de las normas procesales locales (arg. Fallos: 243:210; 334:1054)— autoriza una acción de inconstitucionalidad con carácter puramente abstracto.

No escapa a este Tribunal que las provincias cuentan con la atribución de organizar sus propias instituciones, sin intervención del gobierno federal (artículos 5°, 121 y 122 de la Constitución Nacional). De allí se deriva su facultad para organizar el poder judicial, dictar las reglas de procedimiento y determinar concretamente en qué supuestos y ante el requerimiento de qué sujetos puede intervenir la justicia local. En ejercicio de tales atribuciones, resulta claro que las provincias pueden válidamente diseñar una instancia de control de constitucionalidad diferente a la del orden federal; siempre y cuando, por supuesto, esa regulación respete el

umbral infranqueable que el artículo 5° de la Ley Fundamental les impone.

A partir de estas premisas, debe afirmarse con toda claridad que la amplia legitimación que la legislación procesal local reconoce para un supuesto como el de autos resulta irrelevante a los efectos de evaluar los recaudos de intervención de esta Corte en la instancia extraordinaria, pues la Constitución Nacional no consiente que normas de naturaleza provincial extiendan la jurisdicción federal a situaciones no previstas por ella. Del mismo modo que los estados provinciales no pueden, sin vulnerar la esencia del régimen federal establecido por la Constitución Nacional, desconocer la autoridad de esta Corte en los términos del artículo 14 de la ley 48 para revisar las cuestiones federales decididas en las sentencias definitivas dictadas por los órganos jurisdiccionales más altos de las provincias (Fallos: 308:490 y 311:2478), tampoco está entre sus poderes crear o extender una atribución —como la que aquí se halla en tela de juicio— que no hace pie en la cláusula de la Constitución que regula la jurisdicción federal (artículo 116).

7°) Que siguiendo esta tesitura resulta importante aclarar que el Congreso de la Nación tampoco cuenta con aptitud para, en ejercicio de sus atribuciones legislativas propias y excluyentes, imponer la intervención del Poder Judicial de la Nación por fuera de los casos que menciona el artículo 116 de la Constitución (doctrina de Fallos: 115:163; 238:288; 302:150; 317:1548; 342:1591, disidencia del juez Rosenkrantz, entre otros).

En su clásica obra sobre la jurisdicción federal, Jorge Gondra explica que el "único requisito del cual no podría prescindir el Congreso es que los 'asuntos' o 'causas' sean

materia de apreciación judicial, es decir, que exista o pueda existir un derecho amenazado, lesionado o reclamado, que el pronunciamiento debe prevenir, reparar o declarar" (Gondra, Jorge M., "Jurisdicción Federal", Buenos Aires, 1944, pág. 34).

8°) Que, a partir de lo expuesto en el considerando anterior, es imprescindible rememorar que en nuestro sistema constitucional la existencia de un caso judicial es una precondición para la intervención de los tribunales nacionales y constituye un requisito *sine qua non* de su accionar (artículo 116 citado; artículo 2°, ley 27). Tan central resulta la concurrencia de un "caso" que su existencia es comprobable de oficio (Fallos: 308:1489; 325:2982; 330:5111; 334:236; 345 :1531, entre otros) y en cualquier estado del proceso y que, como ha sostenido esta Corte, su desaparición importa también la del poder de juzgar (doctrina de Fallos: 340:1084; 341:1356; 342:853, entre otros).

En otros términos, esta Corte Suprema y los demás tribunales inferiores de la Nación son tribunales donde, a la luz del derecho vigente, se discuten y deciden los agravios que las partes en una controversia puedan tener unas contra otras (arg. de Fallos: 1:27; 1:455; 2:254; 3:139; 4:75; 12:372; 15 :65; 95:51; 103:53; 107:179; 157:110; 184:358; 215:526; 218 :590; 293:451; 313:562; 327:4023, entre muchos otros).

Cabe recordar que al debatirse la primera ley orgánica del Poder Judicial de la Nación en el Congreso de la Confederación, su miembro informante fue el senador Martín Zapata, quien también había sido miembro de la Comisión de Negocios Constitucionales que presentara el proyecto de Constitución a la Convención de Santa Fe en 1853. El senador Zapata explicó el sentido de los artículos 3° y 7° de la ley 182, que después de 1860, fueron refundidos en el artículo 2°

de la ley 27, actualmente vigente. Al discutirse en particular el artículo 3°, el senador Zapata declaró que "la acción de la justicia federal en el ejercicio del gran poder político que se le confiaba, había de ser tan eficaz, como limitada por su propia naturaleza" y luego aclaró que era limitada "porque ella solamente se había de hacer sentir en los casos contenciosos, en la aplicación particular de la ley sobre un hecho dado, de modo que desaparecería todo temor de invasión espontánea a los otros poderes públicos, y de la declaración en abstracto sobre las leyes o disposiciones gubernativas como inconstitucionales…" (cfr. Congreso Federal del Paraná, *Actas de Sesiones del año 1857*, 40ª Sesión Ordinaria del 18 de agosto de 1857, página 223).

El claro y contundente principio constitucional de la exigencia de un caso o controversia para habilitar la intervención del Poder Judicial consagrado en el artículo 116 de nuestra Constitución no solamente fue ratificado a nivel legislativo, en el ya citado artículo 2° de la ley 27, sino que encontró un amplio reconocimiento en la jurisprudencia histórica y actual de esta Corte (Fallos: 1:27; 2:254; 2:261; 307:2384; 330:3109; 343:195, entre muchos otros). Este modo de organización institucional, que limita la actuación del Poder Judicial a la resolución de "casos" contenciosos hace a la esencia del sistema institucional fijado en la Constitución Nacional y del control de constitucionalidad atribuido a los jueces federales.

En este aspecto, resulta relevante tener presente la doctrina constitucional de los Estados Unidos, pues al margen de las diferencias que se observan en los textos fundamentales,

no puede discutirse su importancia en la interpretación del modelo republicano que estructuran ambos sistemas constitucionales.

Refiriéndose a los términos "caso" y "controversia", contenidos en el artículo III de la constitución estadounidense—origen de nuestro artículo 116, como se explicara en Fallos: 2 :36; 306:1125; 307:2384; 310:2342, entre otros—, la Suprema Corte de ese país tiene dicho que "[c]omo ocurre con frecuencia en las decisiones judiciales en materia constitucional, aquellas dos palabras tienen la cualidad de un iceberg, ya que debajo de la simplicidad superficial contienen complejidades sumergidas que tocan el corazón mismo de nuestra forma constitucional de gobierno. Dentro de las palabras 'caso' y 'controversias' existen dos limitaciones complementarias pero en alguna medida diferentes. En parte, aquellas palabras limitan las funciones de los tribunales federales a cuestiones presentadas en un contexto entre partes adversas y concebidas históricamente como susceptibles de ser resueltas a través del proceso judicial. Y en parte, aquellas palabras definen el rol asignado al poder judicial en una distribución tripartita del poder para asegurar que los tribunales federales no se entrometerán en las áreas reservadas a los otros poderes del gobierno" ("Flast v. Cohen", 392 U.S. 83, 94-95 (1968), opinión de la Corte por el Chief Justice Earl Warren).

9°) Que una consecuencia indudable de los principios expuestos es que nuestro sistema constitucional no reconoce a nivel federal legitimación en abstracto para el mero control de la legalidad de una disposición. Admitir la legitimación en un grado tal que la identifique con el generalizado interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los poderes del gobierno deformaría las atribuciones del Poder Judicial de la

Nación en sus relaciones con el Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso y lo expondría a la imputación de ejercer el gobierno por medio de sus decisiones (arg. de Fallos: 321:1252, con cita de "Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War", 418 U.S. 208 (1974), especialmente págs. 222, 226/227; criterio reiterado en Fallos: 331:1364; 331:2287; 333:1023; 345:191).

En suma, por sus modalidades y consecuencias, el sistema de control de constitucionalidad en la esfera federal excluye, como se dijo, el control genérico o abstracto, o la acción popular (Fallos: 317:335; 333:1023; 339:1223). La idea según la cual "la tarea de los tribunales federales es corregir los errores constitucionales y […] los 'casos o controversias' son, en el mejor de los casos, meramente vehículos convenientes para hacerlo y, en el peor, molestias de las que puede prescindirse cuando se transforman en obstáculos para esa trascendente empresa" no tiene lugar en nuestro sistema constitucional, tal como ha señalado con precisión la Corte Suprema de los Estados Unidos ("Valley Forge College v. Americans United", 454 U.S. 464 -1982-), enunciando un principio enteramente aplicable a nuestro sistema federal.

10) Que, sobre la base de lo expuesto, el recurso en examen debe ser declarado inadmisible, en tanto fue interpuesto en un proceso que, si bien pudo ser instituido válidamente por la provincia dentro de sus atribuciones para organizar su sistema judicial, no reúne la elemental condición de constituir un caso contencioso que habilite la jurisdicción federal.

Ello se debe a que los actores —en su condición de ciudadanos— no alegan, ni tampoco pretenden demostrar, que las normas impugnadas les causen un perjuicio personal y concreto. Por el contrario, expresan claramente que su objetivo, al iniciar este pleito, reside en preservar los principios

arquitectónicos del sistema republicano en la Provincia de Tucumán. A su vez, las diversas condiciones que invocan para justificar su legitimación son de tal grado de generalidad que no logran más que reflejar que su interés equivale al que puede tener cualquier ciudadano tucumano en que se respeten las normas constitucionales provinciales y nacionales.

Parece claro, entonces, que la sentencia apelada no fue dictada en el marco de un caso contencioso en los términos descriptos anteriormente, lo que impide la posibilidad de obtener la revisión de lo decidido en sede provincial en la instancia del artículo 14 de la ley 48, pues las decisiones locales que no afectan derechos de sujetos concretos, no afectan tampoco el orden federal de un modo que pueda dar lugar a la intervención del Poder Judicial de la Nación.

En el mismo sentido, y frente a una cuestión similar planteada en relación con la acción prevista en la ley 2130 de la Provincia del Neuquén, se sostuvo que el procedimiento seguido por ante su tribunal superior, de acuerdo con lo dispuesto en el derecho local "tiene por objetivo el ejercicio del control de constitucionalidad abstracto, concentrado y con efectos derogatorios en caso de que se resuelva la inconstitucionalidad de la ley […]. Ahora bien, ni los tribunales inferiores de la Nación, ni esta Corte Suprema cuentan con jurisdicción para dictar fallos en abstracto —sin la presencia de un caso o controversia— y con efecto abrogatorio de las leyes (art. 2° de la ley 27; doctrina de Fallos: 12:372; 24:248; 115:163; 139:65; 183:76; 247:325; 313 :1010; 315:276; 339:1223, entre otros) […]". Sobre la base de esta diferencia se resolvió que correspondía únicamente entender a este Tribunal en dos de las cuestiones planteadas por los recurrentes —que la ley 2439 al crear un municipio de

tercera categoría había vulnerado sus derechos a ser consultadas de manera previa y a participar en el funcionamiento del municipio— por cuanto solo esas dos cuestiones tenían un efecto concreto y actual sobre sus derechos; por el contrario, se decidió que el resto de los puntos tratados por el superior tribunal local se relacionaban con la compatibilidad en abstracto de la ley 2439 con disposiciones y principios constitucionales provinciales, cuestiones que resultaban extrañas a la jurisdicción del Poder Judicial de la Nación y, por consiguiente, al recurso extraordinario (ver disidencia del juez Rosenkrantz en Fallos: 344:441, en especial el considerando 6°).

11) Que en razón de las consideraciones precedentes resulta ajeno a la jurisdicción de esta Corte pronunciarse respecto de los agravios de la provincia demandada con relación a la arbitrariedad en que —a su criterio— habría incurrido la corte local puesto que no existe "causa" o "controversia" alguna que sustente su intervención.

En efecto, si bien resultan correctas las afirmaciones contenidas en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal en el sentido de que los planteos formulados en el recurso extraordinario tienen una inequívoca naturaleza de derecho público local, es erróneo considerar si las conclusiones de la sentencia apelada resultan arbitrarias o no (véase, en especial, punto III del dictamen). Un juicio de esa naturaleza supone que esta Corte tendría jurisdicción para revisar aquella sentencia, si ella fuese efectivamente arbitraria, aun en ausencia del requisito constitucional de "caso" o "controversia" que habilitase la actuación de la justicia federal.

Una conclusión tal es inadmisible y hace flaco favor al federalismo que consagra la Constitución Nacional (artículos 1°, 5°, 121, 122 y concordantes). El derecho de las provincias a darse sus propias instituciones y a regirse por ellas sin intervención del gobierno federal, consagrado en el artículo 122 citado, incluye el deber de esta Corte de abstenerse de interferir en procesos judiciales estructurados a nivel local que no satisfacen los requisitos constitucionales para suscitar la jurisdicción federal. Esta conclusión no implica, en modo alguno, que este Tribunal resigne su facultad de interpretar la Constitución Nacional con carácter final y de ser custodio de las garantías constitucionales, por cuanto siempre podrá intervenir frente a agravios suficientemente concretos que configuren un "caso" en los términos antedichos.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Considerando:

1°) Que los abogados Luis Iriarte y Carmen Fontán promovieron, por derecho propio, una demanda declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tucumán.

En ella requirieron que se declarara la invalidez de un importante número de cláusulas de la constitución provincial que habían sido incorporadas en la reforma constitucional del año 2006.

Para sustentar su legitimación, los actores invocaron su condición de ciudadanos que viven, trabajan, pagan sus impuestos y tienen familia en esta provincia, ejercitando igualmente la honrosa condición de auxiliares del Poder Judicial que les reconoce el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como integrantes de la Comisión de Asuntos

Constitucionales del Colegio de Abogados de Tucumán y como profesores asociados de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán, aspirando igualmente a competir en cargos públicos en las próximas elecciones provinciales en su condición de afiliados y dirigentes del partido político denominado "Movimiento Popular Tres Banderas (MP3)" de la provincia.

En cuanto al fondo del asunto, su pretensión hizo pie en un doble orden de argumentos.

Por una parte, sostuvieron que la convención constituyente provincial había actuado fuera de su competencia, al incorporar puntos cuyo tratamiento no había sido habilitado por la ley 7469, que declaró la necesidad de la reforma.

Por otra parte, alegaron que varias de las modificaciones introducidas eran repugnantes a la Constitución Nacional, por desconocer los principios arquitectónicos del sistema republicano de gobierno, así como también derechos humanos garantizados tanto por la Ley Fundamental como por los tratados internacionales a ella incorporados.

2°) Que, al modificar la sentencia de la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Tucumán que había hecho parcialmente lugar a la acción, la Corte Suprema de Justicia de la provincia invalidó seis de las cláusulas constitucionales impugnadas en la demanda.

Concretamente, declaró la nulidad parcial de las siguientes disposiciones: artículo 41, inciso segundo -en punto a las atribuciones de la provincia para propiciar acuerdos con estados extranjeros e instituciones privadas relativos a la prohibición de ingreso de residuos peligrosos y radiactivos-; artículos 48, 49 y 67, inciso 26 -en cuanto establecían

mayorías legislativas diferenciadas para decidir la acusación, destitución y declaración de inhabilidad del Gobernador y del Vicegobernador; ello, en comparación con las mayorías requeridas, para los mismos supuestos, con respecto a las autoridades superiores de otros poderes del Estado-; artículo 68, parte final -en lo concerniente a las facultades del Vicegobernador para fijar la dieta de los legisladores-; y artículo 101, inciso 2°, párrafo cuarto -en la porción que atribuía al silencio legislativo un efecto convalidatorio con respecto a los decretos de necesidad y urgencia-.

3°) Que, para fundar su decisión, la corte provincial desarrolló los siguientes argumentos:

a) En cuanto a la legitimación de los actores, la admitió sobre la base de lo dispuesto por el artículo 90 *in fine* del Código Procesal Constitucional local, que habilitaba "la defensa por parte de cualquier persona o asociación de los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional y provincial o internacional aplicables en la Provincia".

Al respecto, explicó que "la jurisprudencia provincial consolidada con autoridad de cosa juzgada a partir del caso líder 'Colegio de Abogados', tiene sentado que existe en Tucumán por creación pretoriana y por mandato de la ley procesal constitucional una acción declarativa de inconstitucionalidad local diferente y de excepción ('una excepcional acción declarativa, preventiva y directa contra normas jurídicas generales... que es connaturalmente una acción de incidencia colectiva' 'en defensa del interés público' y está habilitada en 'el conjunto procesal formado por los arts. 89 y 90 del código procesal constitucional de Tucumán', con alcance tal que 'a la admisión exclusiva del particular

damnificado se le sumó la acogida amplia de cualquier persona o asociación comprometida con la defensa de los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional, provincial o internacional" (fs. 2452 de los autos principales, cuya foliatura se citará en lo sucesivo).

A lo dicho agregó que, "la primacía y libertad del poder constituyente merece deferencia en el escrutinio judicial, incluso en el caso de duda; por lo que, en el contexto de las muy singulares circunstancias de la Convención Reformadora local de 2006, la amplitud de la legitimación personal excepcionalísima proponemos admitirla sólo con respecto a aquellos tópicos en los que se verifique con última y muy extrema gravedad insalvable el desborde de los límites autónomos y heterónomos de la reforma constitucional provincial sancionada el 6 de junio de 2006" (fs. 2456).

Con tal comprensión, concluyó en que "los actores se encuentran aquí legitimados e incididos en común en sus intereses colectivos de índole institucional sólo en relación a determinados puntos que alcanzaron ya en la sentencia N° 100 de la Cámara (o pueden alcanzar después —en desarrollos posteriores de esta Corte—) la extrema gravedad de significar insalvablemente una extralimitación de la competencia reformadora habilitada por la ley 7469 y el art. 152 de la Constitución de Tucumán; el desmantelamiento sustantivo de pilares institucionales básicos —como legalidad y división de poderes— de la forma republicana de gobierno recibida en la Constitución de Tucumán; o la violación de derechos humanos fundamentales e inderogables —como el derecho a un medio ambiente sano—" (fs. 2456).

b) Con relación al alcance de la competencia de la convención constituyente, aplicó un estándar de revisión riguroso y estricto, que ya había sido delineado por la jurisprudencia provincial en precedentes anteriores. El mencionado estándar partía de una singular exégesis de la ley 7469, que limitaba notoriamente el ámbito de actuación de la convención constituyente y, en particular, su discrecionalidad para realizar modificaciones al contenido de los artículos sujetos a reforma. Según esa interpretación, era fundamental tener en cuenta que el artículo 2° de la ley enumeraba, separadamente, aquellos artículos susceptibles de sufrir "Modificaciones", los que podían ser objeto de "Supresiones" y, por otra parte, aquellos temas e instituciones con respecto a los cuales el órgano reformador podría incorporar "Agregados". De tal clasificación, los jueces provinciales extraían la conclusión de que el legislador había tenido la intención de autorizar reformas, pero reconociendo distintos grados de libertad al poder constituyente, según los temas.

Más concretamente, cuando el legislador preconstituyente había tenido la clara voluntad de autorizar cambios trascedentes, que implicaran la incorporación de "una norma de derecho nuevo con máxima intensidad innovadora", había incluido el artículo constitucional correspondiente bajo el título "Agregados". En cambio, cuando la enumeración de un artículo se había hecho bajo el acápite titulado "Modificaciones", la ley solo autorizaba a realizar cambios no sustanciales del texto original y, de ningún modo, habilitaba al constituyente a cambiar su contenido del modo que creyera conveniente (ver fs. 2456 vta./2457 vta.).

c) Sobre la base del criterio reseñado, concluyó en que las reformas introducidas a los artículos 48, 49, 67

-inciso 26-, 68 -parte final- y 101 -inciso 2°, párrafo cuarto- habían excedido la habilitación otorgada al constituyente por la ley 7469; pues habían introducido innovaciones sustanciales en cláusulas que solo estaban enunciadas en el acápite de "Modificaciones", pero no habían sido mencionadas en el apartado de "Agregados".

d) Sin perjuicio de que lo decidido en cuanto a la extralimitación de la competencia de la convención reformadora resultaba suficiente por sí solo para anular las cláusulas mencionadas; la corte tucumana decidió realizar, además, un control sustancial de constitucionalidad de los artículos impugnados y concluyó en que su contenido afectaba de modo grave y sustancial los principios republicanos de legalidad y división de poderes, que las provincias tenían la obligación de respetar y garantizar en virtud del umbral impuesto por el artículo 5° de la Constitución Nacional.

Concretamente, en lo relativo a los artículos 48, 49 y 67, inciso 26, consideró que erigían un privilegio ilegítimo en favor del Gobernador y el Vicegobernador; pues fijaban mayorías diferenciadas y más difíciles de lograr para decidir la acusación, destitución o inhabilitación de esos funcionarios.

Con respecto al artículo 68, entendió que afectaba gravemente el principio estructural de la división de poderes; dado que eliminaba una garantía indispensable para que el Poder Legislativo ejerciera sus funciones en forma independiente: la competencia para fijar las dietas de sus miembros.

Por último, con relación al artículo 101, expresó que el mecanismo allí previsto para la ratificación de los decretos de necesidad y urgencia -que otorgaba efecto convalidatorio al silencio del Poder Legislativo- equivalía a

sancionar una ley en forma ficta. Juzgó que ello era inadmisible en un sistema republicano de gobierno por "propender a la eliminación de la deliberación plural que es el método propio de la función legislativa (…) [y] es la regla de juego de la democracia (…) por excelencia" (fs. 2467 vta.).

e) Finalmente, en lo atinente al artículo 41, inciso 2, el *a quo* se limitó a realizar un control sustancial de su contenido; pues no existía controversia respecto a la competencia de la convención reformadora para modificar ese punto.

Concretamente, entendió que el reconocimiento de facultades a la provincia para que propiciara "mecanismos de acuerdos con el Estado Nacional, con otras provincias, o con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros e instituciones privadas, con el objeto de crear sistemas de tránsito, tratamiento y/o disposición final de los mismos" resultaba absolutamente incompatible con la prohibición de ingreso al territorio nacional de residuos peligrosos y radiactivos que establecía el artículo 41 de la Constitución Nacional; y sobre esa base, confirmó la sentencia de Cámara en cuanto había declarado la inconstitucionalidad de la norma impugnada en la parte en la que hacía referencia a los "estados extranjeros e instituciones privadas" (fs. 2459).

4°) Que, contra esa decisión, la Provincia de Tucumán interpuso recurso extraordinario federal (fs. 44/64 vta.) que, denegado (fs. 159/164 vta.), dio lugar a la queja en examen (fs. 168/172 vta.).

Para fundar la admisibilidad del recurso, la apelante tachó la sentencia de arbitraria y alegó que la corte tucumana había vulnerado el ejercicio legítimo de las potestades constituyentes de la provincia para modificar su

propia Ley Fundamental, amparada por los artículos 1°, 5°, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional.

5°) Que es doctrina de esta Corte que resulta ajeno a la instancia extraordinaria el examen de decisiones que resuelven cuestiones regidas por el derecho público provincial, porque son privativas de los tribunales locales, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas (doctrina de Fallos: 305:112; 324:1721; 324:2672; entre otros), salvo claro está, supuestos de arbitrariedad.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 5° y 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas y eligen a sus autoridades "sin intervención del gobierno federal". En este precepto, la palabra "Gobierno" incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe discutir las formas en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 330:4797).

En tales condiciones, el recurso extraordinario fue bien denegado en cuanto controvierte la declaración de nulidad de los artículos 48, 49, 67, inciso 26; 68 y 101, inciso 2°, de la Constitución provincial, toda vez que los agravios se refieren a una materia que integra el derecho público local y que, en tal sentido, ha sido resuelta sobre la exclusiva interpretación de normas provinciales, tanto en lo concerniente a la legitimación activa de los accionantes como en lo relativo al examen de compatibilidad entre la ley 7469, que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución, y las disposiciones sancionadas por la convención reformadora, cuestiones que, además, coinciden con el criterio expuesto por esta Corte en Fallos: 338:249 (“Colegio de Abogados de Tucumán”).

6°) Que ambas cuestiones fueron, como se dijo, tratadas por el Tribunal en el precedente citado.

Cabe recordar que, en ese caso, el Colegio de Abogados de Tucumán había interpuesto una demanda en la que cuestionaba la validez de diversas cláusulas incorporadas a la Constitución provincial en el año 2006, con el argumento de que la convención constituyente había actuado fuera de su competencia, al incorporar puntos cuyo tratamiento no había sido habilitado por la ley que había declarado la necesidad de la reforma.

A raíz de un recurso de queja deducido por el Estado Provincial, esta Corte explicó que, en situaciones francamente excepcionales, los conceptos de ciudadano y afectado coinciden; y la sola comprobación de aquella calidad resulta suficiente para tener por demostrada la existencia del interés "especial" o "directo" requerido para la configuración de un caso contencioso en el orden federal. Ello ocurre, a criterio de la Corte, cuando lo que se pretende defender es el respeto del procedimiento que la propia Constitución fijó para su reforma. Es que, en tal supuesto, la envergadura genuinamente extraordinaria del bien jurídico que se busca tutelar determina que todos y cada uno de los ciudadanos tengan un interés personal y directo en que se respeten las reglas fundacionales de todo el sistema jurídico.

Particularmente, el Tribunal expresó que *"en este caso no está en debate la interpretación de las normas de la Constitución, sino las mismas reglas que permiten modificarla. En el marco de su acción, el demandante sostiene que la asamblea constituyente violó los principios de la organización republicana del poder al modificar las reglas que enmarcaban el alcance de sus tareas. Si efectivamente se incumplieron las*

normas que constituían el presupuesto para que la decisión mayoritaria fuese válida, entonces no está en juego la pretensión de utilizar el texto constitucional para fundamento de alguno de los derechos que de él se derivan, sino que peligra el mismo derecho fundamental a que la Constitución se mantenga (…) En supuestos como el examinado no se está frente a un problema de legitimación corriente, pues lo que se invoca es la afectación de la fuente misma de toda legitimidad. Por este motivo, la configuración del 'caso' resulta diferente a la delineada por el Tribunal en precedentes que involucraban otro tipo de derechos.

En estas situaciones excepcionalísimas (…) la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés 'especial' o 'directo' (…) ya que, cuando están en juego las propias reglas constitucionales 'no cabe hablar de dilución de un derecho con relación al ciudadano, cuando lo que el ciudadano pretende es la preservación de la fuente de todo derecho. Así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé".

7°) Que en cuanto al escrutinio utilizado por el tribunal para resolver que la convención constituyente se extralimitó en sus funciones, la decisión del *a quo* no es arbitraria. Ello es así, porque aquel fundó el juicio de discordancia entre la habilitación legal y las reformas introducidas a la Norma Fundamental local a partir de la inteligencia acordada a las categorías hermenéuticas "modificaciones", "agregados" y "prohibiciones" contenidas en

la ley 7469 y a los artículos 151 a 153 de la Constitución local, sobre la base de la doctrina elaborada por el propio tribunal en torno de la reforma constitucional de 2006.

En este último aspecto, esta Corte en el precedente de Fallos: 338:249 citado, al resolver sobre la razonabilidad de la interpretación efectuada por ese tribunal provincial acerca de las previsiones de la ley 7469, destacó: "La decisión es indudablemente rigurosa y bien podría haber sido la contraria de realizarse una interpretación de mayor amplitud con respecto a las atribuciones de la convención reformadora. Además, hubiese sido más consistente con la especial naturaleza de la materia sobre la cual se llevaba a cabo el escrutinio judicial. Pero el eje del juicio que cabe realizar en el caso no pasa por inclinarse con mayor fundamento por una de las opciones hermenéuticas que permitían las normas comprendidas sino de reconocer, precisamente, que existían estas soluciones alternativas dentro de una comprensión racional del asunto, situación que se verifica en la especie y que lleva a excluir la arbitrariedad postulada".

8°) Que, sin embargo, es necesario aclarar que existe una diferencia con el precedente de Fallos: 338:249 que está dada por la circunstancia de que -a diferencia de lo que allí ocurría- la demanda de autos no tuvo como único objeto que se revisara judicialmente si había existido un exceso en la competencia de la convención constituyente; en el *sub examine*, los actores también solicitaron que se realizara un control sustancial de constitucionalidad sobre el contenido de las cláusulas que impugnaron, punto sobre el cual la Corte Suprema provincial también se expidió.

En este aspecto, solo una interpretación deformada del precedente antes citado podría abonar la conclusión de que,

en el orden federal, cualquier ciudadano –con la mera invocación de tal condición y sin acreditar un interés personal y concreto- tiene derecho a solicitar judicialmente el control sustancial del contenido de cualquier cláusula constitucional.

En ese sentido, debe recordarse que lo determinante en aquel caso fue, como se destacó en el considerando 6° de esta resolución, el contenido del reclamo, que no ponía "en debate la interpretación de normas de la Constitución, sino las mismas reglas que permiten modificarla".

En síntesis, en el precedente citado el reconocimiento de la legitimación extraordinaria tuvo como fundamento la trascendencia arquitectónica del bien jurídico que se buscaba proteger: ***"el mismo derecho fundamental a que la Constitución se mantenga", "la afectación de la fuente misma de toda legitimidad".*** Por ello, en todo momento se dejó claro que lo determinante fue el contenido del reclamo, que no ponía ***"en debate la interpretación de las normas de la Constitución, sino las mismas reglas que permiten modificarla"*** pues solo *"en estas situaciones excepcionalísimas (…) la simple condición de ciudadano resultaría suficiente para tener por demostrada la existencia de un interés 'especial' o 'directo' (…) ya que,* ***cuando están en juego las propias reglas constitucionales 'no cabe hablar de dilución de un derecho con relación al ciudadano, cuando lo que el ciudadano pretende es la preservación de la fuente de todo derecho'".***

Lo dicho implica que dicho fallo sentó una regla con respecto a aquellos casos en los que se denunciara la violación de un proceso de reforma constitucional; pero de sus considerandos no puede extraerse, de ningún modo, la conclusión de que -en el orden federal- todo ciudadano tiene derecho a

solicitar judicialmente el control sustancial del contenido de cualquier cláusula constitucional.

Esta interpretación estricta del precedente, además, es la que mejor armoniza con el resto de la jurisprudencia del Tribunal, en la que consistentemente se ha dicho que la exigencia de "*caso*" para la intervención de la justicia nacional se mantiene incólume y que el control de constitucionalidad en el orden federal no puede ser consistir en *"un recurso abstracto orientado a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que es ostensiblemente extraño al diseño institucional de la República"* (Fallos: 332:111, considerando 9° - "Halabi"; Fallos :339:1223, considerando 25 – "Abarca").

VOTO DEL SEÑOR CONJUEZ DOCTOR DON PABLO DANIEL BERTUZZI

Considerando:

1°) Que los abogados Luis Iriarte y Carmen Fontán introdujeron, por derecho propio, una demanda de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tucumán con respecto a ciertas cláusulas constitucionales que habían sido incorporadas en la reforma del año 2006.

Con relación a la legitimación, explicaron que son ciudadanos que viven, trabajan y pagan sus impuestos en esa provincia, y actúan con la categoría de auxiliares que les otorga el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dado que integran la Comisión de Asuntos Constitucionales del Colegio de Abogados de Tucumán y son profesores de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de

la UNT. Además, recalcaron que iban a participar en los comicios electorales locales en representación del "Movimiento Popular Tres Banderas" (fs. 14).

Para justificar la acción [prevista en el artículo 90 del Código Procesal Constitucional de Tucumán –CPC-], argumentaron que la convención constituyente había excedido el marco de su competencia, al incorporar cuestiones ajenas a aquellas estipuladas en la ley 7469 que había declarado la necesidad de la reforma. Incluso agregaron que algunas modificaciones eran contrarias al espíritu de la Constitución Nacional, porque desconocían los principios arquitectónicos del sistema republicano y los derechos humanos garantizados por la Ley Fundamental.

2°) Que, al modificar la sentencia de la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Tucumán, que había hecho parcialmente lugar a la acción, la Corte Suprema de Justicia de la provincia invalidó seis de las cláusulas constitucionales impugnadas en la demanda.

Específicamente, declaró la nulidad parcial de las siguientes disposiciones: artículo 41, inciso 2° –en relación a las atribuciones de la provincia para propiciar acuerdos con estados extranjeros e instituciones privadas para prohibir el ingreso de residuos peligrosos y radiactivos-; artículos 48, 49, 67, inciso 26, –en cuanto establecían mayorías legislativas diferenciadas para decidir la acusación, destitución y declaración de inhabilidad del Gobernador y Vicegobernador-; artículo 68, parte final –alusivo a las facultades del Vicegobernador para fijar las dietas de los legisladores-; y artículo 101, inciso 2°, párrafo cuarto –que atribuía al silencio legislativo la potestad para convalidar los decretos de necesidad y urgencia-.

3°) Que, para fundar su decisión, la corte provincial señaló que la legitimación de los actores reposaba en el artículo 90, *in fine*, del Código Procesal Constitucional. Explicó, al respecto, que el antecedente provincial "Colegio de Abogados", había certificado que existe en esa jurisdicción, por creación pretoriana y por mandato de la ley procesal constitucional, una acción declarativa de inconstitucionalidad local de excepción (regulada en los artículos 89 y 90 del Código Procesal Constitucional) a favor de cualquier persona o asociación comprometida con la defensa de los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional, provincial o internacional (fs. 2452).

Con esa apoyatura, concluyó que "los actores se encuentran aquí legitimados e incididos en común en sus intereses colectivos de índole institucional solo en relación a determinados puntos que alcanzaron (…) la extrema gravedad de significar insalvablemente una extralimitación de la competencia reformadora habilitada por la ley 7469 y el artículo 152 de la Constitución de Tucumán; el desmantelamiento sustantivo de pilares institucionales básicos –como legalidad y división de poderes- de la forma republicana de gobierno recibida en la Constitución de Tucumán; o la violación de derechos humanos fundamentales e inderogables –como el derecho a un medio ambiente sano-" (fs. 2456).

Relativo al alcance de la competencia de la convención constituyente, el tribunal supremo provincial aplicó un test de revisión riguroso y estricto, que ya había sido delineado por la jurisprudencia provincial en otros precedentes. Dicho estándar partió de una singular interpretación de la ley 7469, que limitaba exponencialmente la

competencia de la convención constituyente y, en particular, su discrecionalidad para modificar al contenido de los artículos sujetos a reforma.

Expresó que el artículo 2° de la ley enumeraba, separadamente, aquellos artículos susceptibles de sufrir *"Modificaciones"*, los que podían ser objeto de *"Supresiones"* y, finalmente, aquellos temas e instituciones con respecto a los cuales el órgano reformador podría incorporar *"Agregados"*. En tal sentido, interpretó que el legislador había tenido la intención de autorizar reformas, pero reconociendo distintos grados de libertad al poder constituyente según los temas.

De ese modo consideró que cuando el legislador pre-constituyente había tenido la clara voluntad de autorizar cambios trascendentes, que implicaran la incorporación de "una norma de derecho nuevo con máxima intensidad innovadora", había incluido el artículo constitucional correspondiente bajo el título *"Agregados"*. En cambio, cuando la enumeración de un artículo se había hecho bajo el acápite *"Modificaciones"*, la ley solo autorizaba a realizar cambios no sustanciales del texto original (ver fs. 2456 vta./2457 vta.).

Sobre la base del criterio reseñado, la corte provincial entendió que las reformas introducidas a los artículos 48, 49, 67 -inciso 26-, 68 –parte final- y 101 –inciso 2, párrafo cuarto- habían excedido la habilitación otorgada al constituyente por la ley 7469, pues habían introducido innovaciones sustanciales en cláusulas que solo estaban enunciadas en el acápite de *"Modificaciones"*, pero no habían sido mencionadas en el apartado de *"Agregados"*.

4°) Que, al margen de que lo decidido en cuanto a la extralimitación de la competencia de la convención reformadora

resultaba suficiente –por sí solo- para anular las cláusulas mencionadas, la corte tucumana efectuó, además, un control de constitucionalidad de los artículos impugnados y concluyó en que su contenido afectaba gravemente los principios republicanos de legalidad y división de poderes, que las provincias tenían la obligación de respetar y garantizar en virtud del umbral impuesto por el artículo 5° de la Constitución Nacional.

Referente a los artículos 48, 49 y 67, inciso 26 consideró que erigían un privilegio ilegítimo en favor del Gobernador y Vicegobernador, pues fijaban mayorías diferenciadas y más difíciles de lograr para decidir la acusación, destitución o inhabilitación de esos funcionarios.

Apuntó, en alusión al artículo 68, que afectaba gravemente el principio estructural de la división de poderes, dado que eliminaba una garantía indispensable para que el Poder Legislativo ejerciera sus funciones en forma independiente: la competencia para fijar las dietas de sus miembros.

En relación al artículo 101, inciso 2°, párrafo cuarto, expresó que el mecanismo allí previsto para la ratificación de los decretos de necesidad y urgencia –la convalidación a partir del silencio del Poder Legislativo- equivalía a sancionar una ley en forma ficta y juzgó que ello era inadmisible en un sistema republicano de gobierno.

Al finalizar, en lo atinente al artículo 41, inciso 2°, el *a quo* se circunscribió a realizar un control sustancial de su contenido, en tanto no existía controversia respecto a la competencia de la convención reformadora para modificar ese punto.

Puntualmente subrayó que resultaba absolutamente incompatible la prohibición de ingreso al territorio nacional de residuos peligrosos y radiactivos -establecida por el artículo 41 de la Constitución Nacional-, con el reconocimiento de facultades a la provincia para que propiciara "mecanismos de acuerdos con el Estado Nacional, con otras provincias, o con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros e instituciones privadas, con el objeto de crear sistemas de tránsito, tratamiento y/o disposición final de los mismos". Sobre esa base, confirmó la sentencia de cámara en cuanto había declarado la inconstitucionalidad de la norma impugnada en la parte en la que hacía referencia a los "estados extranjeros e instituciones privadas" (fs. 2459).

5°) Que, contra esa decisión, la Provincia de Tucumán interpuso recurso extraordinario federal (fs. 2477/2497) que, denegado (fs. 2590/2596), dio lugar a la queja en examen (fs. 168/172 de esta incidencia).

Para reclamar la admisibilidad, la apelante tachó la sentencia de arbitraria, porque había quebrantado el principio republicano de gobierno. Sostuvo que la Corte Suprema local hizo una interpretación del artículo 90 del CPC que no se condice con la esencia de la norma, la cual, según jurisprudencia de esta Corte, no estableció una acción popular, abstracta y pública (citó Fallos: 338:249 "Colegio de Abogados de Tucumán", considerando 12).

Alegó que el tribunal tucumano evitó evaluar la existencia de "caso contencioso", "perjuicio" y "lesión" previstos en los artículos 89 y 90 del CPC.

Destacó que la motivación esbozada con respecto a lo decidido sobre los artículos 41, inciso 2°; 48, 49, 67, inciso 26; 68 parte final y 101, inciso 2°, es arbitraria.

Al finalizar indicó que se configura una cuestión federal, ya que el superior local había vulnerado el ejercicio legítimo de las potestades provinciales para modificar su propia Ley Fundamental, amparada por los artículos 1°, 5°, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional.

6°) Que la admisibilidad del recurso de queja se encuentra sujeta al análisis de los elementos específicos que integran el universo debatido en estos autos "Iriarte, Luis y otra c/ Provincia de Tucumán s/ inconstitucionalidad".

La actora respaldó su demanda en el Código Procesal Constitucional tucumano –ley 6944- que enuncia, en su artículo 89, la "Acción declarativa" para "obtener" la declaración de inconstitucionalidad parcial o total de una norma de derecho público local. El artículo 90 *in fine* extiende su alcance a cualquier persona o asociación que defienda los intereses públicos protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional o provincial.

El superior tribunal provincial, última instancia judicial de Tucumán, valoró la legalidad de esta acción legislada para aplicarse en ese distrito, y modificó el fallo de la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de esa localidad. Concretamente declaró la nulidad parcial de la reforma –generada por ley 7469- de algunos artículos de la Constitución de aquella jurisdicción -41, inciso 2°; 48, 49, 67 inciso 26; 68 en su parte final y 101, inciso 2°-.

A partir de esta lectura se observa que la materia expuesta aparece íntimamente vinculada con leyes –que habilitaron la revisión y enmienda del catálogo aludido-, compendios –que estipulan la vía seleccionada y la calidad de los accionantes para formularla- y órganos judiciales -Cámara

Contencioso Administrativo y CSJ- locales. Los efectos de la promoción de la acción declarativa de inconstitucionalidad y el pronunciamiento del supremo provincial, repercuten en la Provincia de Tucumán (Fallos: 334:1054).

7°) Que esta línea argumentativa, está directamente relacionada con la autonomía que poseen las provincias para autogobernarse –regular sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con las implicancias que conlleva la labor de dichos estamentos, desde la sanción de una ley que debe ser promulgada y puede ser cuestionada, en función de una acción expresamente prevista, ante la justicia- sin la intromisión del estado federal (artículos 121 y 122 CN).

Esta reseña trasluce que es la propia Ley Fundamental la que edificó el sistema republicano, y permitió que los estados provinciales ejerzan su autoridad con independencia del gobierno nacional, siempre y cuando respeten el estándar delimitado en el artículo 5° de la CN, ya que, en caso contrario, el artículo 14 de la ley 48 faculta a la Corte a intervenir en el pleito (Fallos: 308:490 y 311:2478).

Dentro de este marco, la Provincia de Tucumán creó la acción declarativa de inconstitucionalidad, la cual no prevé la exigencia de que deba plantearse frente a un caso concreto, y prolonga la capacidad de accionar a cualquiera que defienda "…los intereses públicos que se encuentran protegidos explícita o implícitamente por el orden jurídico nacional, provincial e internacional aplicables en la Provincia" (artículos 89 y 90 *in fine* del CPC). En otras palabras, podría intentarse la acción que posibilita el control de constitucionalidad, aun sin que hubiese una afectación directa y personal, si se cumplen los requisitos definidos en la ley procesal constitucional.

8°) Que, tras la exégesis relatada en los considerandos 6° y 7°, es determinante conocer la motivación en la cual se ampara la Constitución Nacional para viabilizar la actuación de la jurisdicción federal.

En el Capítulo II "Atribuciones del Poder Judicial" de la Carta Magna, el artículo 116 trasluce que la Corte y los tribunales inferiores de la Nación podrán intervenir ante la existencia de "causas" y/o "asuntos" que les fuesen asignados, conforme a su competencia.

Con relación a este tópico, la doctrina puntualiza que: "En general se acepta que en virtud del papel encomendado por el constituyente a través del artículo 116 de la Constitucional nacional, el Poder Judicial debe actuar frente a casos concretos y no ante planteos abstractos" (Laplacette, Carlos José, "Teoría y práctica del CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD", Editorial Bdef, 2016, pág. 361).

Siguiendo con el contenido del mismo precepto, sostiene que: "La Constitución refiere a las causas, esto es, a las controversias, asuntos, litigios judiciales que se inician por impulso de las partes en las que puede intervenir el Poder Judicial Federal. De resultas de ello, los magistrados no pueden emitir opiniones consultivas, declaraciones en abstracto o interpretaciones generales acerca del alcance de la Constitución, los tratados y las leyes, si no lo hacen en un caso concreto" (Gelli, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada", 2° Edición, Buenos Aires, La Ley, 2004, págs. 807/808).

En razón de la hermenéutica correspondiente a los términos "causas" y "asuntos", singularizados en el artículo 116 de la CN, la presencia de "caso judicial" (o controversia) es imprescindible para que actúe la Justicia Nacional (artículo

14 de la ley 48), y su inexistencia refleja un impedimento insustituible para avanzar en el conocimiento del texto (Fallos: 340:1084; 342:853, entre otros).

Además, puede observarse que el Congreso de la Nación, al sancionar la ley 27 "Organización de la Justicia Nacional", había jerarquizado el intelecto de este concepto. En el Capítulo I, artículo 1 expone: "La Justicia Nacional procederá siempre aplicando la Constitución y las leyes Nacionales a la decisión de las causas en que se versen intereses, actos o derechos de Ministros o agentes públicos, de simples individuos, de Provincia o de la Nación". El artículo 2: "Nunca procederá de oficio y sólo ejerce la jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte".

9°) Que, la Corte Suprema de Justicia tucumana analizó la pretensión subrayada por la parte, en sintonía con la normativa plasmada en el CPC. En conclusión, aceptó parcialmente la demanda, en el entendimiento de que el fallo reposa en una ley procesal constitucional local, que amplifica la categoría de la actora aun en el sentido abstracto del requerimiento, con el fin de reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva de la ciudadanía.

De modo subsiguiente, debe considerarse que los poderes públicos de la Provincia de Tucumán, en uso de sus aptitudes formalizadas en la Constitución Nacional (artículos 5°, 122 y 123), dieron origen a una acción declarativa de inconstitucionalidad en esa jurisdicción. Y sus características, que están identificadas en los artículos 89 y 90 del CPC, facilitan el acceso a las personas, sin el imperativo de que se invoque una lesión a un derecho o un interés puntual en el reclamo, cuando realcen la defensa de los

intereses públicos resguardados jurídicamente a nivel nacional y provincial.

Ante esta afirmación, puede inferirse que la jurisdicción federal (artículo 116 CN) impone la condición de que exista "caso" (interés puntual), en contraposición con las peticiones genéricas o abstractas, para inmiscuirse en el estudio del expediente (Fallos: 317:335; 333:1023).

Entonces, es preciso recordar que la crítica de los demandantes (ciudadanos que viven, trabajan y tributan en la Provincia de Tucumán), no apunta a demostrar que los cambios introducidos en la Constitución provincial les causaron un perjuicio concreto y directo, sino que priorizan, en su presentación, el mantenimiento de los principios arquitectónicos del sistema republicano en la Provincia de Tucumán (confrontar considerando 1°).

Así, esta interpretación revela que el pronunciamiento emitido por la máxima instancia tucumana estuvo alineado con la legislación de esa provincia –sancionada y sujetada en los pilares republicanos de la Nación- en la cual, la entidad impuesta a la expresión "caso contencioso" no se asimila con aquella exigida en los sistemas federales (artículo 116 CN). De esta forma, la ausencia de "un caso" imposibilita la revisión de la sentencia por esta Corte en la instancia del artículo 14 de la ley 48, y la queja se declara inadmisible.

Inclusive, esta fundamentación impide dar respuesta a la causal de arbitrariedad, ya que si así se hiciera, sería contradictorio con el desarrollo lógico de los argumentos brindados en los considerandos, porque significaría que hay "caso" para responder el agravio.

Por ello, habiendo dictaminado la señora Procuradora Fiscal, y de acuerdo con los argumentos expresados en cada uno de los votos, se resuelve:

1. Con respecto de los agravios vinculados a los artículos 48, 49, 67, inciso 26; 68 y 101, inciso 2, de la Constitución provincial, el recurso resulta inadmisible por no involucrar cuestiones federales aptas para habilitar la vía del artículo 14 de la ley 48 (mayoría integrada por los jueces Rosatti, Maqueda y Lorenzetti).

2. Con relación al artículo 41, inciso 2, de la Constitución local, el recurso resulta inadmisible por carecer los recurrentes de legitimación para plantearlo en esta instancia federal (mayoría integrada por los jueces Rosenkrantz, Lorenzetti y Bertuzzi).

En tales condiciones, se desestima la queja. Se da por perdido el depósito. Notifíquese, devuélvanse los autos principales y, oportunamente, archívese.

Firmado Digitalmente por BERTUZZI Pablo Daniel

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por la **Provincia de Tucumán, parte demandada,** representada por el **Dr. Marcelo Iván Eduardo Pautassi.**

Tribunal de origen: **Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Tucumán.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la mencionada provincia.**