

Procuración General de la Nación

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

- I -

A fs. 76/102 del expediente de referencia (que en copia remitió lo Corte), 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 10.161 que la aprobó, de los decretos del Poder Ejecutivo que convocaron a la consulta popular, del art. 15 de la ley 5989 y del Acta de Proclamación del Tribunal Electoral Provincial del 29 de enero de 2019, que incorporó la enmienda a la Constitución de la provincia, con sustento -según esgrimen- en que el procedimiento seguido y el modo en que se efectuó el cómputo de los votos necesarios para la aprobación de la enmienda se realizó apartándose de lo dispuesto en los arts. 177 y 84 de la Constitución de la Provincia de La Rioja, lesionando el sistema representativo y republicano que consagran los arts. 1º, 5º y 123 de la Constitución Nacional. Aducen que ello se efectuó con el propósito de habilitar -según entienden- la reelección del Gobernador.

A fin de no redundar en los argumentos esgrimidos que sostiene la pretensión de los actores remito a los expuestos por esta Procuración a fs. 105/111 y a los de la Corte a fs. 112/116.

- II -

A fs. 112/116 V.E. admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional -sobre la base de considerar que los puntos sobre los que versa la causa entrañan una cuestión federal predominante- y requirió a la Provincia de La Rioja el informe circunstanciado que prevé el art. 8° de la ley 16.986.

- III -

A fs. 567/596 la Provincia de La Rioja presenta el informe previsto por el art. 8° de la ley 16.986 y contesta los argumentos expuestos por las actoras, afirmando que el amparo promovido resulta formal y sustancialmente improcedente.

Señala que diversos partidos políticos han planteado acciones judiciales de inconstitucionalidad y de amparo ante los tribunales locales de la Provincia de La Rioja. Entre las causas que menciona, pone de resalto que el Superior Tribunal de Justicia rechazó el amparo deducido por la aquí co-actora Unión Cívica Radical (Distrito La Rioja) con el fin de suspender el proceso de consulta popular previsto para el 27 de enero de 2019 y de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la ley 10.161 y de los decretos 1484/18 y 1491/18 (expediente 2885-L. "U"-A° 2019 "Unión Cívica Radical -Amparo"). Al haberse consentido dicho fallo por la falta de presentación de recurso extraordinario en los términos del art. 14 de la ley 48 y de queja en caso de denegación, entiende que existe cosa juzgada a su respecto y que el amparo resulta inadmisibile, puesto que no

Procuración General de la Nación

se intentó la vía judicial más idónea a la que se refieren los arts. 43 de la Constitución Nacional y 2°, inc. a) de la ley 16.986.

En este sentido, afirma que los cuestionamientos que se formulan en la presente causa fueron realizados por otros partidos políticos mediante el empleo de vías judiciales ordinarias e idóneas, excluyentes del amparo, en el orden local, habiendo obtenido en algunos de esos procesos el pronunciamiento del tribunal superior provincial.

En cuanto a la cuestión de fondo planteada, sostiene que el procedimiento de enmienda constitucional -al igual que en otras provincias- encuentra respaldo específico en la Constitución local, que lo contempla como un mecanismo alternativo al de la convención constituyente. Explica que de los arts. 177 y 84 surgen los requisitos que deben cumplirse para aprobar una enmienda constitucional: a) sanción por la Cámara de Diputados, con el voto de dos tercios de sus miembros; b) no puede exceder de tres artículos; c) luego de sancionada por ley de la Cámara de Diputados se requiere someterla a consulta popular en la primera elección general que se realice; d) no podrá llevarse a cabo una nueva enmienda sino con un intervalo de dos años; y e) la propuesta sancionada por la Cámara de Diputados con la mayoría indicada exige, para ser rechazada, una mayoría del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral. A su entender, se trata de un mecanismo propio de la Constitución provincial que no se encuentra contemplado en la Constitución Nacional, motivo por el cual el alcance de tales disposiciones y los requisitos para su utilización son cuestiones de derecho local, cuyo examen y

decisión corresponde, como principio, a los tribunales provinciales.

Señala que las normas de la Constitución de la Provincia de La Rioja que fueron objeto de enmienda son los arts. 120 y 171, los cuales se refieren a la forma de elección de gobernador, vicegobernador, intendentes y viceintendentes, la duración de los mandatos y las condiciones en que pueden ser reelectos. Sostiene que la reforma del art. 120 tiene una finalidad sustancialmente interpretativa o aclaratoria, ante la incertidumbre generada por las diversas opiniones existentes respecto del alcance de la disposición original, en particular en lo que se refiere al significado de la previsión "sucederse recíprocamente".

Expresa que, más allá de las opiniones que puedan existir con respecto a la conveniencia o no de la reelección y sus límites, su existencia no constituye *per se* una vulneración del sistema republicano ni contradice norma alguna de la Constitución Nacional y recuerda que, en nuestro país, existen provincias que prevén en sus constituciones la reelección indefinida o que admiten la reelección por dos mandatos para el gobernador.

Rechaza la afirmación de la actora en el sentido de que la convocatoria a la sesión extraordinaria para tratar la ley de enmienda fue realizada en violación al art. 102 de la Constitución provincial, en cuanto establece que sólo tienen competencia para hacer la convocatoria el gobernador o el presidente de la Cámara de Diputados, es decir el vicegobernador.

Procuración General de la Nación

Al respecto, señala que, ante la ausencia del vicegobernador, en la sesión del 19 de diciembre de 2018 se dio intervención a quien ejercía la vicepresidencia primera, de conformidad con las normas aplicables del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. Allí se trató el proyecto iniciado por el Bloque de Diputados Justicialista, en el que se consideró conveniente la reforma de los arts. 120 y 171 de la Constitución provincial, a fin de dilucidar cualquier duda y, además, dejando abierta la participación de la voluntad ciudadana como la única forma de cimentar y consolidar la república y el ejercicio de los derechos.

En cuanto a la vulneración del art. 177 de la Constitución provincial por parte de la ley 10.161 en lo que se refiere al momento de realización de la consulta popular que aquella norma contempla para ratificar una enmienda constitucional, reitera que las actoras intentan reeditar los cuestionamientos propios del derecho local que han sido resueltos por el máximo órgano de justicia provincial en la sentencia del 25 de enero de 2019 dictada en la causa "Convergencia Riojana -Inconstitucionalidad" (expediente N° 2882-Letra "C", Año 2019), la cual quedó firme y consentida.

Aduce que la parte actora afirma que la enmienda se puso a consideración del pueblo en forma anticipada a la "primera elección general que se realice", mas no explica concretamente cuál es el concepto de "elección general" en el texto constitucional y sólo alude implícitamente a una elección de gobernador y vicegobernador, diputados y senadores nacionales, presidente y vicepresidente de la Nación. Advierte que esa interpretación no es la única posible, pues existe otra que es

la efectuada por el superior tribunal local en la causa "Convergencia Riojana" al ratificar la validez constitucional de la ley 10.161, en cuanto convoca a la consulta popular a la que alude el art. 177 de la Constitución provincial en forma autónoma de una elección de cargos electivos.

Para fundar esta postura, pone de resalto que si la norma constitucional requiriera en forma inequívoca que la consulta popular se realice juntamente con una elección de cargos electivos, lo debería haber consignado expresamente. Sólo se exige que se convoque a la totalidad del electorado provincial en forma simultánea en todo el territorio considerado como distrito único, exégesis que coincide con soluciones arbitradas en otras constituciones provinciales que implementan diversos sistemas.

Señala que otro argumento importante -que considera razonable y lógico- esgrimido por el superior tribunal en el fallo mencionado, es que una consulta popular para ratificar o rechazar una enmienda constitucional constituye un asunto de significativa importancia que no admite dejar en suspenso la posible reforma de la constitución por un tiempo prolongado o indeterminado, sino que se requiere su pronta dilucidación para otorgar certeza y seguridad jurídica sobre el contenido de la norma fundamental. Por ello -continúa- se exige que la consulta popular se haga en la primera elección general que se realice, que será la próxima inmediata que se convoque y que tendrá carácter general porque se convoca a todo el electorado de todo el territorio tomado como distrito único. Añade que no parece razonable interpretar que el constituyente haya consagrado este mecanismo de enmienda pensando que pueda existir un diferimiento

Procuración General de la Nación

de hasta dos años entre la sanción de la ley de enmienda y la consulta, con referencia a las épocas o años en los que no hay cronograma electoral para elegir cargos de autoridades.

En apoyo de su tesitura, afirma que el concepto de elección general que pretende aplicar la parte actora no tiene correspondencia con disposición alguna provincial ni en el orden federal. Menciona que la ley nacional 25.432 y sus modificatorias, que reglamentan el art. 40 de la Constitución Nacional, establece en su art. 14 que el día fijado para la realización de una consulta popular no podrá coincidir con otro acto eleccionario. Considera que es más acertada la disposición de la ley nacional si se entiende que la prohibición de coincidencia con otro acto electivo está dirigida a impedir que a través de otro tipo de elección distinta como podría ser la de un cargo electivo, se condicione al elector a acompañar la postura afirmativa o negativa de la consulta, de acuerdo con la postura del candidato. Destaca que la Constitución provincial y la ley local 5989 admiten esa coincidencia en tanto no la prohíben, pero ninguna de ellas impone que haya una coincidencia entre la elección por la consulta y una elección de cargos electivos.

En cuanto a la interpretación de los arts. 84 de la Constitución provincial y 15 de la ley local 5989, entiende que también ha sido adecuadamente resuelta por el superior tribunal local en la citada causa "Convergencia Riojana" y que la actora no alegó una afectación concreta de disposiciones de la Constitución Nacional ni de otra norma de derecho federal. En este sentido, agrega que dichas normas prevén que la propuesta se tendrá por rechazada cuando los votos negativos,

constituyendo mayoría, superen el treinta y cinco por ciento (35%) de los electores inscriptos en el padrón. El hecho de haber optado por una mayoría de votos negativos para determinar el resultado de la consulta cuando se trata de la modalidad obligatoria, a su modo de ver, tiene un sentido concreto que viene dado por el hecho de que lo que se somete a consulta es un acto legislativo ya aprobado por la Cámara de Diputados con una mayoría especial de dos tercios de sus miembros. Entonces, si el voto negativo no alcanza la mayoría exigida del treinta y cinco por ciento, la decisión ya adoptada queda convalidada.

Aduce que la actora ensaya una complicada construcción reformulando las oraciones que conforman el art. 84 de la Constitución provincial e invirtiendo el sentido de las palabras y con ello llega a una conclusión que contradice ese texto, que está redactado en sentido negativo. Asimismo, recuerda que tanto los representantes de la Unión Cívica Radical como un ex convencional constituyente de La Rioja -actual intendente de la ciudad de La Rioja- sostuvieron que, para que la propuesta sometida a consulta se considere rechazada, se exige que gane el voto negativo y, además, que haya votado por el "no" un mínimo del treinta y cinco por ciento del total de electores inscriptos en el padrón. Es decir que se requiere un amplio consenso en contra de la propuesta, que se debe expresar positivamente, con el voto efectivo, con la gente concurriendo a las urnas a expresar su posición contraria a la enmienda.

Finalmente, en cuanto a la arbitrariedad del contenido de la enmienda que alega la actora, asevera que es falso que la disposición incorporada mediante este procedimiento resulte contradictoria con el art. 120 de la Constitución local, pues se

Procuración General de la Nación

trata de una regla complementaria, cuya aprobación era necesaria para definir una cuestión sobre la que había interpretaciones encontradas. Al respecto, señala que no existe uniformidad en las opiniones acerca del alcance que cabe asignar a la expresión "sucesión recíproca" como supuesto que limita la reelección, en particular si ella requiere o no el entrecruzamiento de los cargos de ambos integrantes de la fórmula. Por ello, frente a esta cuestión interpretativa que se ha presentado concretamente en la Provincia de La Rioja con el texto del art. 120 de su Constitución, las autoridades locales han considerado que resultaba necesario y conveniente sancionar la enmienda que ahora se cuestiona, y así plasmar una posición determinada sobre ello despejando toda incertidumbre con respecto a este punto.

Indica que hace propias las consideraciones expuestas por el superior tribunal en la causa "Convergencia Riojana", donde se expresó que la enmienda sancionada por la ley 10.161 introduce al art. 120 un párrafo final aclaratorio de lo que significa la locución "sucesión recíproca" contenida en el primer párrafo, en el sentido de que 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 mandatos consecutivos.

Concluye en que el amparo promovido en esta instancia resulta inhábil para hacer valer las pretensiones de las actoras por haber intentado acudir a los tribunales locales pero dejando firmes las decisiones adoptadas por ellos, sin emplear contra dichos fallos los remedios establecidos en la legislación

nacional. Asimismo, señala que la cuestión constitucional que se debate es de naturaleza local, que ha sido resuelta por el máximo órgano judicial de la provincia y que la existencia de diversos sistemas de elección y condiciones para gobernadores y vicegobernadores que rigen en las provincias resultan muy variados, sin que el Alto Tribunal considere que esa situación viole el sistema representativo y republicano de gobierno previsto por los arts. 1° y 5° de la Constitución Nacional.

- IV -

Con arreglo a la providencia de fs. 598, la vista a esta Procuración está circunscripta a la cuestión de fondo de carácter federal esgrimida, a cuyos términos quedará ceñido este dictamen.

En tales condiciones, la defensa de cosa juzgada planteada por la Provincia de La Rioja -que se refiere al juicio iniciado en sede local por la Unión Cívica Radical (Distrito La Rioja)-, al constituir una cuestión de naturaleza procesal, su examen es de resorte exclusivo de V.E. Sin perjuicio de ello y a todo evento se advierte que la demanda de autos también fue iniciada por el PRO Propuesta Republicana (Distrito La Rioja).

- V -

A modo ilustrativo y a los efectos de una mejor comprensión de la causa reseñaré a continuación, en lo que considero más relevante, la secuencia del procedimiento llevado a cabo para la enmienda de la Constitución provincial, siguiendo en lo medular el relato efectuado por el Tribunal Superior de La Rioja en su decisión del 4 de marzo de 2019 (v. copia de fs. 351/352).

Procuración General de la Nación

La Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja, el 19 de diciembre de 2018, en sesión extraordinaria convocada al efecto, sancionó la ley 10.161 (B.O. 21/12/2018) de Enmienda de la Constitución Provincial -en los términos previstos a tal efecto en el art. 177 de dicha Constitución- con el objeto de agregar un párrafo al art. 120 del texto constitucional, aplicable también al art. 171.

La citada ley dispuso que la enmienda fuera sometida a consulta popular obligatoria en los términos del art. 84 inc. 1° de la Constitución Provincial (art. 4°) y previó que el Gobernador de la Provincia, de conformidad con el art. 126 inc. 3° de dicha Constitución, convocara a elección general obligatoria, teniendo a la Provincia como distrito único (art. 5°). Estableció que, a los efectos de la consulta, la elección debía realizarse en un plazo máximo de 45 días corridos a partir de su sanción (art. 6°).

En consonancia con las disposiciones de la ley, el Gobernador, mediante el decreto F.E.P. 1491 del 26 de diciembre de 2018 (B.O. del 28/12/2018), llamó a Consulta Popular Obligatoria, en los términos del art. 84 inc. 1° de la Constitución Provincial, y convocó a Elección General Obligatoria con tal fin para el 27 de enero de 2019 (arts. 2° y 3°). Determinó que la fórmula a emplear a los efectos de la Consulta sería: "*SÍ acepto la Enmienda establecida en la ley 10.161*"; "*NO acepto la Enmienda establecida en la ley 10.161*" (art. 4°).

Así pues, la consulta popular obligatoria se llevó a cabo el 27 de enero de 2019 y se proclamaron sus resultados el 29 del mismo mes y año.

- VI -

Las singulares modalidades del caso obligan a hacer una primera observación relacionada con la naturaleza institucional del problema suscitado. Este problema concierne nada menos que al procedimiento jurídico político atinente a la reforma de la Constitución de una provincia argentina, es decir, a un conjunto de actos conexos que, conforme a las bases de nuestro sistema de gobierno, deben nacer, desarrollarse y, sobre todo, consumarse, de uno u otro modo, dentro del ámbito estrictamente local.

Son precisamente la naturaleza y las implicancias de la acción interpuesta las que me llevan a destacar que la Corte, desde sus primeros pronunciamientos, no ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de *"que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las provincias, las cuales según la declaración del art. 105 (hoy 122), tienen el derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el art. 104 (hoy 121)"* (conf. causa L.XXXX "D. Luis Resoagli c/ Provincia de Corrientes", sentencia del 31 de julio de 1869, Fallos: 7:373; 317:1195).

Es por ese respeto a las instituciones locales que una de las más importantes misiones de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la

Procuración General de la Nación

autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos: 186:70).

Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse (Fallos: 307:360). Por ello, la interpretación constitucional ha de tender al desenvolvimiento armonioso de las autoridades federales y locales y no al choque y oposición de ellas. En efecto, nada obsta a la convivencia legal y material de los principios siguiendo en sus respectivos campos de acción, sin roces ni conflictos irreparables, que no los hay posibles dentro de la Constitución, como quiera que no se han instituido en ellas poderes discrepantes y facultades de discordia sino, al contrario, entidades legales armonizadas en la afinidad suprema de la organización social y del bien público, principio y fin de las instituciones políticas que nos rigen (Fallos: 137:212, 181:343; 209:28; 286:301 y 307:360).

Es desde esa perspectiva integradora que deberá examinarse el *sub lite*, en el cual, como ha entendido la Corte en su pronunciamiento de fs. 112/116, se esgrime el desconocimiento tanto de cláusulas de la Constitución local como de la Federal.

De modo preliminar, es necesario recordar que resulta un deber ineludible de todos los jueces del país asegurar el acatamiento del art. 31 de la Constitución Nacional, el cual impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales.

Si bien la Ley Fundamental garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, el ejercicio de ellas y la

elección de sus autoridades (arts. 5° y 122), las sujeta a aquéllas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°) y encomienda a la Corte el asegurarla como su último custodio (art. 116) -conf. dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema en Fallos: 327:5118-.

Es del caso recordar que el Tribunal, en un antiguo precedente, señaló que la interpretación que informa el art. 5° de la Constitución Nacional, en cuanto a su contenido, ha sido formulada por Estrada en los siguientes términos: "La Constitución de los Estados Unidos sólo garantiza una forma republicana de gobierno. La Constitución Argentina garantiza dos cosas: una forma republicana de gobierno y el goce y ejercicio efectivo y regular de las instituciones. De suerte que si en Norteamérica solamente está obligado el gobierno federal a amparar el Estado cuando su forma de gobierno ha sido invertida, en la República Argentina, está obligado el gobierno federal a amparar a las provincias cuando la forma republicana ha sido corrompida, es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones cuyo goce efectivo ella garantiza ("Curso de Derecho Constitucional", tomo 3°, página 144, citado por la Corte en Fallos: 154:192).

Es de toda evidencia que no puede ser de otro modo, ya que el sistema político adoptado y las garantías proclamadas en su estatuto, cuando no tienen en la práctica efectividad y realización ciertas, lejos de hacer la felicidad del pueblo, lo sumen en la desgracia y el oprobio (Fallos: 154:192; y 310:804).

El conflicto aquí planteado involucra la delicada cuestión que hace a la representación de gobierno. Tal como se dijo,

Procuración General de la Nación

dicha representación se halla consagrada en el art. 5° de la Constitución Argentina, artículo que exige a las constituciones provinciales establecer no sólo un régimen representativo sino también republicano. De allí que la representación siempre debe estar sujeta a la ley.

La Constitución de la Provincia de La Rioja, en sus tres primeros artículos, no sólo adopta la forma de gobierno representativa, republicana sino que agrega que ella debe ser democrática y social (art. 2°). El poder emana y pertenece exclusivamente al pueblo de la provincia, quien lo ejerce por medio de sus "legítimos" representantes y "por las formas de participación democrática" establecidas en ella (art. 1°). Por su artículo 3° reafirma que "la actividad de todos los órganos del poder público está sujeta a los principios republicanos, en particular a la publicidad de los actos, legalidad de las acciones de los funcionarios, periodicidad de las funciones", entre otros.

En lo que aquí concierne en el capítulo XI, bajo el título "Poder Constituyente" prevé dos mecanismos para su modificación, mediante la convocatoria de una Convención Constituyente (arts. 175 y 176) y por el procedimiento de enmienda (art. 177).

Este último artículo prescribe que *"la Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de la 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"* (el subrayado no es del original).

Es dable advertir que el vocablo "general" del texto subrayado fue agregado al entonces art. 162 (hoy art. 177) de la Constitución provincial por la enmienda llevada a cabo en el año 2002 (B.O. de La Rioja N° 79).

En efecto, el texto anterior de dicha cláusula constitucional -reformada en 1986 y 1998-, prescribía que la enmienda sólo quedaría incorporada "*si fuere ratificada por consulta popular que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección que se realice*". Esta enmienda no podrá llevarse a cabo sino con el intervalo de dos años" -el subrayado es agregado- (texto sancionado por la Convención Constituyente año 1986, (extraído de <https://www.larioja.gov.ar/images/institucional/constitución.../constitución2000.pdf>.)

En el caso, la reforma del 2002, al haber añadido el vocablo "general" a "elección" para que la enmienda fuera ratificada por consulta popular -no ya en oportunidad simplemente de la próxima e inmediata elección que fuera a llevarse a cabo- sino en oportunidad de la primera elección "general" a realizarse, evidentemente se efectuó con algún sentido lógico. Vale recordar que en materia de hermenéutica constitucional, la Corte Suprema ha señalado que el legislador no utiliza términos superfluos o redundantes, sino que todos ellos son empleados con algún propósito (Fallos: 324:2153), refiriéndose tanto al legislador común como al constituyente (Fallos: 319:3243), no puede presumirse que el constituyente sancione cláusulas inútiles, pensadas para no tener efecto (Fallos: 311:460) y que la inconsecuencia o falta de previsión del constituyente no se presume (Fallos: 316:1321).

Procuración General de la Nación

Si bien al aprobarse la enmienda del 2002 no se definió qué debía ser entendido por elecciones generales, es menester tomar en cuenta que la Ley Electoral Provincial 5139 emplea tal locución para referirse a la elección de cargos electivos, tal como se deduce de su art. 112 cuando prevé que el Tribunal Electoral recibirá de los organismos directivos de los partidos políticos que hubieren intervenido en los comicios, las protestas o reclamaciones contra la elección general.

En el mismo sentido, a modo de ejemplo, en el orden nacional, cuando se utiliza dicha locución se alude a los comicios en los que se vota a los candidatos que ocuparán "cargos públicos electivos" y para distinguirlos así de las elecciones, también nacionales, Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) en las cuales se eligen precandidatos que luego podrán presentarse en las "elecciones generales".

Además cabe reparar, que el art. 177 de la Constitución en su redacción actual establece que dicha consulta tendrá lugar "en oportunidad" -o en ocasión- de la primera elección general que se realice. De ese modo, el texto constitucional determinó con total claridad y exactitud el momento en el que debía ponerse a consideración del cuerpo electoral la enmienda para que ella pueda ser incorporada al texto constitucional, esto es en forma simultánea con ("en oportunidad de") la próxima elección general que se realice.

Es sobre la base de lo expuesto que, en mi concepto, el texto bajo análisis, al exigir que la consulta popular se celebre "en oportunidad de la primera elección "general" que se realice", no se refirió a la **elección próxima inmediata** que podría coincidir o no con los comicios para cargos electivos -

interpretación que podría haberse efectuado del texto anterior a la reforma del 2002- sino que tuvo el evidente propósito de que la consulta popular se llevara a cabo en oportunidad y en coincidencia con las elecciones generales para votar los candidatos a cargos públicos.

En ese entendimiento, opino que los argumentos esgrimidos en la acción impetrada son certeros en cuanto indican que si la intención del constituyente hubiera sido permitir que la consulta popular tuviera lugar en una oportunidad distinta de la próxima elección general podría haber consagrado tal posibilidad en forma expresa -como ocurre, por ejemplo, con el art. 14 de la ley 25.432, el cual prohíbe que el día fijado para la realización de una consulta popular coincida con otro acto eleccionario-, o hubiera guardado silencio sobre tal tema.

En efecto, reafirma el criterio esbozado el hecho de que la consulta popular para enmendar el texto constitucional de 2007 se convocó (luego de la sanción de la ley respectiva) "en oportunidad" de la primera "elección general" que se realizó, el 19 de agosto de ese año, para votar los cargos de gobernador y vicegobernador (v. decreto 900/2007, publicado en el B.O. de la Provincia el 13 de abril de 2007).

La Provincia de La Rioja, al contestar el informe del art. 8° de la ley 16.986 -citando el argumento de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de esa Provincia, dictada en la causa "Convergencia Riojana - inconstitucionalidad" del 25 de enero de 2019-, interpreta que "elección general" es aquella en la que se convoca "a la totalidad del electorado provincial en forma simultánea en todo el territorio considerado como distrito único", mas considero que ese argumento es predicable para todo

Procuración General de la Nación

acto eleccionario que se convoque para modificar el texto constitucional, pues no podría pensarse en convocar una elección que tuviera la trascendente finalidad de reformar la Constitución de la Provincia para que vote sólo una parte de los electores o que no fuera simultánea en todo el territorio provincial.

Es preciso señalar que la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación (conf. sentencia de la Corte en el caso U. 58. XLIX. ORI "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", del 5 de noviembre de 2013).

Por ello es que el imperio de la ley resulta esencial para el logro de una Nación con instituciones maduras (Fallos: 328:175), y no es posible que bajo la invocación de la defensa de la voluntad popular pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contradice más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional.

Ningún poder constituido que se precie de ejercer la función republicana de gobierno puede transgredir el orden constitucional, pues todo acto emanado de cualquier departamento que extralimite las facultades que le confiere la Constitución, o que esté en oposición con alguna de las disposiciones o reglas en ellas establecidas, es completamente nulo.

Concluyo así, que la no aplicación de esos principios son los que despojan de legitimidad al proceso de enmienda constitucional de la Provincia de la Rioja iniciado el 19 de diciembre de 2018 y finalizado con el Acta de Proclamación de su resultado del 29 de enero de 2019.

Lo expuesto exime a este Ministerio Público de expedirse sobre el contenido mismo de la enmienda.

- VII -

Así dejo contestada la vista conferida a esta Procuración a fs. 598.

Buenos Aires, 20 de marzo de 2019.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación