



Reelección, enmienda constitucional y consulta popular

José M. Pérez Corti (*)

SUMARIO: I. Introducción.— II. *Quaestio decidendum interpretatio*.— III. El procedimiento de enmienda constitucional.— IV. La consulta popular de una enmienda constitucional y su reglamentación.— V. Conclusión.

➔ En La Rioja, la Constitución contempla la existencia de dos clases de consultas populares, a saber: la *obligatoria*, esto es, la llevada a cabo en los casos previstos en los tres incisos del art. 84; y la *no obligatoria*, es decir, en todos los demás casos. La primera categoría, a los fines de su validez, ha sido expresamente reglamentada por el mismo constituyente. Por el contrario, en el caso de la segunda el constituyente ha dejado librado al legislador a su más amplia y discrecional reglamentación, pero con las limitaciones implícitas de todo *Ulises*, cuando debe sortear el tentador canto de las sirenas.

I. Introducción

La Constitución de la Provincia de La Rioja contempla un sistema de reforma constitucional que responde al modelo semirrígido, en el que se combinan el procedimiento clásico mediante la convocatoria de una convención constituyente y el mecanismo a través de enmiendas (1). Ambos se encuentran receptados en el texto constitucional desde la reforma del año 1986 (arts. 160/162), aunque con diferente numeración tras la enmienda de 1987 y las reformas de los años 1998, 2002 y 2008 (arts. 175/177).

En diciembre de 2018, se puso en marcha, mediante la sanción de la ley 10.161, un proceso de enmienda constitucional a los fines de reformar los arts. 120 y 171 de la Const. prov., de modo tal que la interpretación de lo que debe entenderse por sucesión recíproca (identificada por el texto constitucional como una de las hipótesis de reelección desde el año 1986) dejará fuera de las restricciones por reelección los casos en los que no se registrara entrecruzamiento de mandatos entre las fórmulas electas (2).

De acuerdo con la Constitución, dicha enmienda solo podrá incorporarse al texto constitucional si fuera ratificada mediante consulta popular en oportunidad de la primera elección general que se realice (art. 177). Es decir que, en palabras de Paredes Urquiza, “[e]sa ley requiere (...) de la aprobación del pueblo, que se expresará mediante un proceso de ratificación por el instituto de la Consulta popular” (3). En consecuencia, el Poder Ejecutivo provincial convocó a “Elección General Obligatoria” para el día 27 de enero de 2019 (4).

II. *Quaestio decidendum interpretatio*

La interpretación de las disposiciones constitucionales y reglamentarias del procedimiento de enmienda constitucional es la que concentra la atención en virtud de los planteos judiciales formulados por diversas fuerzas políticas contra el gobierno de la Provincia de La Rioja (5). Esto es, si la consulta popular y la respectiva convocatoria electoral encuadran dentro de las disposiciones constitucionales vigentes en la Provincia de La Rioja. No seguiremos los argumentos de los amparistas ni los esgrimidos por los tribunales judiciales que han intervenido, sino que procuraremos un análisis del instituto y de las normas que lo rigen y que, desde nuestra perspectiva, resultan determinantes.

Para ello cabe comenzar por la redacción del texto constitucional de los arts. 177 y 84, respectivamente, que a continuación transcribiremos para facilitar nuestro razonamiento:

Art. 177 — *Enmienda*. La Cámara de Diputados de la Provincia podrá sancionar con el voto de los dos tercios de sus miembros la enmienda de esta Constitución, que no podrá exceder de tres artículos, y sólo quedará incorporada al texto constitucional si fuere ratificada por consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice.

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

Art. 84 — *Consulta Popular*. Las cuestiones de gobierno y la vigencia de nuevas leyes, la reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, pueden ser sometidas a

consulta popular, que podrá ser obligatoria o facultativa.

Será obligatoria en los siguientes casos:

1.- Toda reforma constitucional realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo con el art. 177.

2.- Las leyes que autorizan empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje en que se pueden afectar los recursos ordinarios.

3.- Los actos legislativos que se considere conveniente someter a consulta antes de su vigencia.

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

Además, y con la finalidad de encuadrar adecuadamente el procedimiento de enmienda, cabe tener presente que en el derecho comparado suele ser “más difícil enmendar la Constitución que promulgar legislación ordinaria” (6).

Por otra parte, y como bien lo recuerda Linares Quintana, “[e]n la interpretación constitucional debe siempre prevalecer el contenido teleológico o finalista de la Constitución, que si es instrumento de gobierno, también y principalmente es restricción de poderes en amparo de la libertad individual” (7).

Tampoco debemos olvidar que la Corte Suprema afirmó que “es principio de nuestro ordenamiento constitucional que ningún poder puede arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido conferidas expresamente (CS, Fallos: 137:47, entre otros). La regla según la cual es inválido privar a alguien de lo que la ley no prohíbe, ha sido consagrada en beneficio de los particulares (art. 19 de la CN), no de los poderes públicos. Estos, para actuar legítimamente, requieren de una norma de habilitación (CS, Fallos: 32:120, entre otros)” (8).

Ya Mitre decía “que los preceptos constitucionales son de derecho estricto: no pueden

ampliarse ni restringirse (...). La letra escrita fija el texto sacramental de la ley, formulando una regla, una voluntad, un principio estable, para que en todo tiempo se lea tal como fue escrito, y permanece inalterable y firme mientras no se escriba lo contrario; pues las leyes se leen y no se interpretan cuando no es necesaria la interpretación y, sobre todo, cuando por la vía interpretativa se pretende hacer lo contrario a lo que ella dispone” (9).

Más cercano en el tiempo, Rosatti aconseja que cuando exista incertidumbre respecto del significado de las palabras, algo recurrente en el mundo del Derecho, se deben recorrer tres caminos: la etimología, la convención y el sentido cotidiano (10).

No hace falta decir que el abordaje de los desafíos y problemas de la interpretación, más aun cuando se trata de normas constitucionales, es complejo y sumamente extenso, lo cual, a todas luces, excede el presente ensayo. Sin embargo, entendemos que estas breves referencias previas, a modo de incipiente marco teórico, resultan suficientes para nuestro objeto.

III. El procedimiento de enmienda constitucional

El primero de los artículos transcritos es el que regula expresamente el procedimiento de enmienda constitucional; y su redacción revela un triple reaseguro con el que el constituyente enmarcó el instituto. En efecto, en palabras de Paredes Urquiza, dicho reaseguro consiste en la exigencia de una mayoría calificada para la sanción de la ley; la participación ciudadana mediante ratificación por consulta popular obligatoria en la primera elección general que tenga lugar luego de haber sido sancionada la ley; y, finalmente, la restricción temporal para el ejercicio de dicho instituto, que se fijó en dos años (11).

Cobra especial relevancia, a los fines de la interpretación de los aspectos en crisis en este caso, el siguiente fragmento: “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” (el destacado nos pertenece).

DOCTRINA

Reelección, enmienda constitucional y consulta popular

José M. Pérez Corti 1

NOTA A FALLO

Validez del fideicomiso inmobiliario “al costo”

Rodolfo G. Papa 4

JURISPRUDENCIA

FIDEICOMISO INMOBILIARIO. Cláusulas limitativas de responsabilidad. Validez (CNCiv.) 3

INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE FUNCIONARIO PÚBLICO. Abuso de poder. Irregularidades en la adjudicación de la licitación para la búsqueda del submarino ARA San Juan. Falta de mérito (CNFed. Crim. y Correc.) 11

En efecto, el constituyente determinó como requisito de validez la ratificación (12), por medio de la voluntad popular, de la decisión de modificar la Constitución por vía de enmienda. El verbo utilizado (*ratificar*) contiene una carga lingüística específica y propia en nuestro lenguaje coloquial, y más aún en ámbitos jurídicos, en los que el lenguaje científico o técnico requiere convenir de antemano el significado preciso de las palabras, lo cual no es desconocido por ningún operador del derecho.

Básicamente, según Fernández Vázquez, la ratificación en el Derecho Público consiste “en el hecho de que una persona acepte como propios, hechos o actos jurídicos realizados por otra en su nombre, sin (...) poderes suficientes”. Tal definición reviste particular importancia, puesto que responde a las nociones esenciales de voluntad popular en el marco de una incipiente teoría del Derecho Electoral (13); esto, dado que en el diseño constitucional riojano “[e]l poder emana y pertenece exclusivamente al pueblo de la provincia, quien lo ejerce por medio de sus legítimos representantes y por las otras formas de participación democrática establecidas en esta Constitución” (Const. prov., art. 1º).

En atención a lo expresado, y de manera coherente, el constituyente consideró que la flexibilización del sistema tradicional de reforma constitucional por convención (propio de una constitución rígida) mediante la introducción de la alternativa del procedimiento de enmienda (propio de una constitución flexible) importaba asignar al legislador una potestad que no le es intrínsecamente propia. Por ello concibió a la reforma introducida mediante ley emanada de la legislatura como un acto imperfecto, para cuya validez definitiva es necesaria la concurrencia de la voluntad popular que, al aprobarla, la perfecciona y le otorga rango de reforma constitucional en propiedad.

La segunda cuestión relevante que establece este art. 177 es que la consulta popular se lleve a cabo en la primera elección general que se

realice. Y aquí resulta pertinente abordar dos aspectos, a saber: *a)* qué se entiende por elección general; y *b)* la conveniencia (o no) de este requisito en el caso del instituto bajo estudio. En esta investigación solo procuraremos desambiguar el primer interrogante, dado que ha generado significativos desacuerdos hermenéuticos.

Comenzaremos señalando que las tipologías en las que se pueden clasificar las elecciones son múltiples y variadas, aunque en general responden a una lógica simple y coherente (14): señalar con claridad ante qué modalidad (15) de proceso electoral nos encontramos y qué tipo de voluntad popular allí se manifiesta (16).

Particularmente, cuando de clasificar tales modalidades se trata, cabe diferenciar entre los *ordinarios* y los que, por oposición, identificamos como *extraordinarios*.

Por los primeros entendemos aquellos que surgen de la norma fundamental de cada Estado la que al establecer los órganos de gobierno y sus formas de integración regula también la renovación periódica de las autoridades políticas que los conforman, fijando pautas legales y procedimentales que se deben seguir. Esta modalidad de procesos electorales se produce observando un alto grado de regularidad, la que se encuentra determinada por la norma fundante de cada Estado y está legislativamente reglamentada.

Entre los segundos encontramos, por un lado, los procedimientos de reforma constitucional, y por otro, las formas de democracia directa a través de las cuales se restablece la posibilidad de que se manifieste la voluntad popular del electorado, reconociéndole facultades para intervenir activamente y de distintas maneras en cuestiones propias de la actividad gubernamental desarrollada por las autoridades. Se trata de procesos carentes de regularidad alguna y por lo tanto imprevisibles para todos los actores políticos, por encontrarse destinados principalmente al tratamiento

de cuestiones puntuales o específicas; incluso pueden llegar hasta la revisión misma del mandato popular otorgado oportunamente. En tal categoría caben la iniciativa y la consulta popular, la revocación de mandatos electorales y el referéndum, por citar algunos.

Ahora bien, en este caso concreto se debate el contenido y alcance de la noción *elección general*, puesto que la convocatoria formulada por el gobierno de La Rioja, mediante los decs. 1484/2018 y 1491/2018, ha sido para establecer una fecha comicial específica destinada solo al desarrollo de la consulta popular que exige la Constitución provincial para perfeccionar —voluntad popular mediante— la enmienda sancionada por la Legislatura; y la cuestión se plantea ante el interrogante de si es esta última una elección de la calidad exigida por el art. 177 de la Const. prov.; es decir, de carácter *general*. Entendemos que no, puesto que la elección general responde a lo que denominamos *elección ordinaria*, es decir, aquellas que tienen lugar con regularidad y que están destinadas a la renovación de cargos y bancas en forma periódica y sistemática (17). Y el giro utilizado por el constituyente en la redacción del mencionado artículo exhibe suficiente claridad a la hora de interpretar: habla de ratificar la enmienda mediante consulta popular, la “que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice”. Es decir, no puede llevarse a cabo por medio de cualquier acto comicial, sino que debe ser el primero y con carácter general. Con ello quedan descartados los que no revistan la calidad de primeros (en el tiempo) tras la sanción de la Ley de Enmienda Constitucional; y, a la vez, los que no encuadren en la modalidad de generales; esto es, destinados a instrumentar procesos electorales ordinarios de renovación de autoridades. Si alguna duda cupiere, el constituyente ha eliminado cualquier margen de libertad y/o discrecionalidad hermenéutica en el preciso momento en que terminó de calificar esa primera elección general como la que se celebre tras la sanción de la enmienda. La utilización del verbo “realizar” (18) es un indicador contundente

de que no se trata de una elección “convocada” (19) al efecto (puesto que textualmente diría eso), sino de la que acontecerá (se efectuará, llevará a cabo o ejecutará), con regularidad y previsibilidad; y, dentro de esta categoría, la primera en el tiempo; es decir, la más próxima a la aprobación legislativa de la enmienda.

Pero justo es reconocer que no estamos solos en esta posición, puesto que la *legisprudencia* (20) riojana también nos acompaña; y ello no es un dato menor a la hora de interpretar o desambiguar disposiciones normativas. En orden a lo que en ejercicio de la función legislativa ha entendido por “elección general”, la Cámara de Diputados provincial, sentando *legisprudencia* al respecto, cabe traer a colación dos antecedentes de enmienda constitucional, correspondientes a las leyes 8135 (21) y 8183 (22). En ambos casos, y de manera inequívoca, el legislador consideró que por tal expresión contenida en el art. 177 de la Const. prov. correspondía identificar procesos electorales ordinarios de renovación de cargos y/o bancas, conforme surge con claridad de los arts. 3º y 5º, respectivamente.

No obstante el razonamiento seguido, cabe señalar que el mismo legislador riojano también ha sostenido esta diferenciación, y no solo a través de la *legisprudencia*, sino, específicamente hablando, en la legislación electoral aplicable a unos y otros comicios. En efecto, basta con remitirnos al art. 112 de la ley 5139 Electoral Provincial (y sus modif.), en donde con claridad identifica a los comicios regidos por dicha norma como *elección general* (23); y al art. 27 de la ley 5989, que regula la Consulta Popular, y dispone que “[l]a elección referida a la Consulta Popular (...), se realizará bajo la legislación electoral vigente”, actuando así como norma de remisión al régimen electoral general, consecuencia ello de las diferentes categorías comiciales a las que pertenecen uno y otro proceso electoral.

Este mismo silogismo ha seguido el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja al argumen-

{ NOTAS }

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(*) Abogado. Magister en Partidos Políticos (FD-CEA-UNC) y doctorando en derecho (FD-UNC). Director de la Diplomatura en Derecho Electoral (Universidad Austral), docente de grado y posgrado en Derecho Constitucional, Público Provincial, Municipal y Electoral. Relator de Sala, Relatoría Electoral y de Competencia Originaria del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Miembro fundador del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba.

(1) En similar sentido, PAREDES URQUIZA, “Breves comentarios sobre la Constitución de La Rioja”, Ed. Nexo, La Rioja, 2005, ps. 369 y 373.

(2) Ley 10.161, art. 3º: “Incorpórase como parte final del art. 120 de la Const. provincial la siguiente: “Art. 120.— (...) No hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador, si no hay entre cruzamiento de mandatos en las fórmulas por las que han sido electos. El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo período anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos [2] mandatos consecutivos. Esta disposición se aplica al art. 171 de la presente Constitución”.

(3) PAREDES URQUIZA, ob. cit., p. 374.

(4) Dec. 1491, del 26/12/2018, consultado en el Boletín Oficial de la Provincia de La Rioja (<http://www.boletinflarioja.com.ar/pdf/2018//2018-12-28.pdf>) con fecha 24/02/2019.

(5) Cfr. La Rioja (LRJ), TSJ, causa “Convergencia Riojana - Inconstitucionalidad” (expte. 2882, 2019, letra “C”, iniciado con el 04/01/2019); y CS, causa “Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otro s/ acción de amparo” (CSJ 1/2019/CS, iniciado el 16/01/2019).

(6) Cfr. ELSTER, Jon, Ed. Gedisa, Barcelona, 2002, p. 124.

(7) LINARES QUINTANA, Segundo V., “Reglas para la interpretación constitucional”, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, p. 55.

(8) CS, F. 336:770 del 18/06/2013 *in re* “Rizzo, Jorge Gabriel [apoderado Lista 3 Gente de derecho] s/ acción de amparo c. Poder Ejecutivo Nacional, ley 26.855, medida

cautelar”, voto mayoritario, consid. 7º.

(9) VARELA, Luis V., “Debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires 1870/1873”, Ed. La Tribuna, Buenos Aires, 1877, ed. oficial, t. 1, p. 380.

(10) ROSATTI, Horacio, “El Código Civil y Comercial desde el Derecho Constitucional”, Rubinzal-Culzoni Edit., Santa Fe, 2016, 1ª ed. revisada, ps. 84-85.

(11) Cfr. PAREDES URQUIZA, Alberto N., ob. cit., p. 375.

(12) Acción y efecto de ratificar, verbo que significa aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos; Real Academia Española (RAE), “Diccionario de la lengua española”, 23ª ed., consultado el 26/02/2019 en <https://dle.rae.es/?id=VDqXWCO>.

(13) Cfr. nuestro “Derecho Electoral Argentino. Nociones”, Ed. Advocatus, Córdoba, 2016, 3ª ed., ps. 5-14; y “Ensayo sobre la voluntad popular y el Derecho Electoral”, Supl. LA LEY Actualidad, Buenos Aires, 26/11/2013, ps. 1-3. Allí tenemos dicho que la voluntad popular es *originaria* cuando como unidad indivisible queda retenida en potencia por el pueblo, el que ostenta la calidad de titular natural y único facultado para su ejercicio. En tanto que hablamos de voluntad popular *derivada* en aquellos casos en los que el pueblo ha delegado parte de su ejercicio en quienes revisten la condición de sus representantes, para que la practiquen dentro del régimen que les fijan la Constitución y las leyes. En este marco, el pueblo se somete a los designios de sus mandatarios sin que eso signifique la renuncia a la titularidad y ejercicio de la voluntad popular originaria.

(14) No debe perderse de vista que el Derecho Electoral —al igual que su par Constitucional— está dirigido a empoderar al ciudadano común, razón por la cual la claridad de sus contenidos e institutos es un requisito intrínseco a su esencia y finalidad.

(15) Cfr. PÉREZ CORTI, José M., “Derecho Electoral Argentino. Nociones”, ob. cit., ps. 225-230 y concs. Allí afirmamos que “[p]or modalidades entendemos los modos de ser o de manifestarse del proceso electoral, o, lo que es lo mismo, las maneras o formas en que (...) va a tener lugar o se va a desarrollar, determinando así el ámbito institucional o político de renovación o decisión, el territorial o espacial de actuación, y el temporal o cronológico de su realización”.

(16) Nöhlen y Fernández Baeza —por dar un ejemplo— las tipifican con base en cuatro relaciones, esto es, el ámbito que involucran (*i.e.* nacionales, supranacionales y subnacionales, dentro de estas últimas encontramos provinciales, regionales y municipales); el órgano representativo en juego (*i.e.* presidenciales y parlamentarias, o unipersonales y pluripersonales); el tiempo en el que se realizan (*i.e.* simultáneas y no simultáneas; y de renovación completa y parcial, es decir, intermedias); y la cuarta relación con base en la oportunidad y libertad efectivas que el elector tiene para concretar su elección (*i.e.* competitivas, semicompetitivas y no competitivas); NÖHLEN, Dieter - FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, “Diccionario Electoral”, Ed. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2000, 2ª ed., vol. I, ps. 448-450. También CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo - FERNÁNDEZ BAEZA, Mario - NÖHLEN, Dieter, “Diccionario Electoral”, Ed. IIDH/CAPEL y TEPJF, Costa Rica/México, 2017, 3ª ed., vol. I, ps. 352-353.

(17) Si se concediera la razón al argumento de quienes entienden que elección general es la que comprende todo un territorio y electorado determinado, sea este nacional, provincial o municipal, cabría reconocer que no existiría otra categoría de comicios distinta, puesto que todos responden a estas características ensayadas como diferenciadoras. Aun así, si nos esforzáramos por determinar cuándo una elección sería —por oposición— especial o parcial, estimamos que no habría más hipótesis que la acefalía legislativa en regímenes que, como el de la Nación o de la Provincia de Córdoba, tuvieran prevista la elección de legisladores por distritos (*i.e.* senadores nacionales o diputados por departamentos), en tanto y en cuanto sólo se convocaría a cubrir dicha vacante. Otra opción sería el caso de anulación de los comicios correspondientes a departamentos y/o a algunas mesas y/o circuitos electorales —por dar algunos ejemplos concretos—, situaciones en las cuales, mayoritariamente, los códigos electorales contemplan un nuevo proceso comicial si su resultado pudiere modificar las autoridades afectadas mediante tal elección. En tales casos, se dan como “complementarios” (ARG, Código Electoral Nacional [CEN], art. 116; LRJ, ley 5139 Electoral Provincial, arts. 34 y 118) o por “nueva convocatoria”, según el grado que alcance la nulidad en cuestión. Los ca-

sos descriptos revisten una excepcionalidad tal que carecen de la relevancia y entidad suficientes para sostener tal diferencia como fundamento razonable de la argumentación ensayada por algunos.

(18) La acepción más adecuada del Diccionario de la RAE es la primera, que la entiende como *efectuar, llevar a cabo algo o ejecutar una acción* (Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española”, 23ª ed., consultado el 01/03/2019 en <https://dle.rae.es/?id=VHUV2PI>).

(19) En las dos primeras acepciones que le da el Diccionario de la RAE, significa: 1. tr. Citar, llamar a una o más personas para que concurren a lugar o acto determinado. 2. tr. Anunciar, hacer público un acto, como un concurso, unas oposiciones, una huelga, etc., para que pueda participar quien esté interesado (Real Academia Española, “Diccionario de la lengua española”, 23ª ed., consultado el 01/03/2019 en <https://dle.rae.es/?id=AhYmXF>).

(20) Nos dice Arias que “[l]a ‘Legisprudencia’ consta de disposiciones no previstas en otras fuentes, no son consuetudinarias y son adoptadas por órganos que están facultados para hacerlo y así aclarar o poner fin a una situación eventualmente conflictiva por ausencia, insuficiencia o discrepancia interpretativa de otras normas que regulen alguna circunstancia fáctica. Por eso les he llamado *Legisprudencia*, por ser decisiones de las Legislaturas que regulan procedimientos parlamentarios, aunque no necesaria y solamente del proceso legislativo, lo que no impugna la denominación escogida”, cfr. ARIAS, Guillermo C., “Derecho parlamentario”, *Colección Derecho, Política y Democracia*, Ed. Advocatus, Córdoba, 2009, ps. 154 y concs.

(21) Sancionada el 15/02/2007, disponible en <https://legislaturalarioja.com/leyes/L8135.PDF> y consultada el 05/03/2019.

(22) Sancionada el 30/08/2007, disponible en <https://legislaturalarioja.com/leyes/L8183.PDF> y consultada el 05/03/2019.

(23) LEP 5139 (y modif.), art. 112: “*Reclamos de los Partidos Políticos*. En este mismo período perentorio, 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*...” (el destacado nos pertenece).

tar, respecto de la validez de los plazos de convocatoria a la consulta popular, procurando dilucidar el orden de aplicación de los plazos contemplados en las leyes: 5139 Electoral Provincial; 5898 de Consulta Popular; y, finalmente, 10.161 de Enmienda Constitucional. Así, ha sostenido que “[l]as tres normas tienen la misma jerarquía de leyes. Desde el punto de vista de la materia que regulan, si bien tienen puntos de contacto, también presentan un grado de especificidad: una es la norma electoral general de la Provincia, la ley 5139; otra es la norma general sobre los institutos de democracia semidirecta (Iniciativa Popular, Consulta Popular, y Revocatoria Popular); la otra es la ley especial de enmienda del texto del art. 120 de la Const. provincial y del art. 171”, para terminar concluyendo, de manera lapidaria, que “[d]ebe prevalecer el plazo de 45 días que rige para esta consulta popular concreta, sin que ello signifique dejar sin efecto el carácter general de las leyes 5139 y 5898 que siguen rigiendo para las elecciones en general y para otras consultas populares que no prevean un plazo especial. Tales normas deberán aplicarse en lo pertinente y en tanto sean compatibles con la ley de enmienda y con la naturaleza del proceso electoral de consulta popular, que no es un proceso de elección de cargos” (24).

Por otra parte, y sin lugar a dudas, cabe aquí interpretar las normas teniendo en cuenta sus palabras y finalidades, las leyes análogas y los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento, tal como lo prescribe el art. 2º del Cód. Civ. y Com.

IV. La consulta popular de una enmienda constitucional y su reglamentación

Dijimos, siguiendo a Paredes Urquiza, que el constituyente, al regular el instituto de la *enmienda constitucional* en el art. 177, lo había encadenado a un triple reaseguro. Es que tal como lo señala Stockton: “las constituciones son cadenas con las cuales los hombres se atan a sí mismos en sus momentos de cordura, para evitar perecer por suicidio el día que desvaríen”. Como bien lo señala Jon Elster, el gran Baruch Spinoza ya se había anticipado trazando una analogía entre el precompromiso individual y el político:

En modo alguno es contrario a la práctica de las leyes que estén tan sólidamente establecidas, que ni el propio rey pueda derogarlas. (...) las leyes fundamentales del Estado deben ser observadas como decretos permanentes del rey, de modo que sus ministros les rindan obediencia absoluta, y rechacen llevar a cabo cualquier orden real que las contravenga. (...) También los reyes han seguido el ejemplo de Ulises (25). Usualmente, dan instrucciones a sus jueces de que no tengan respeto por las personas a la hora de administrar justicia, ni siquiera para el propio rey, si por algún raro extravío ordenara algo que saben que contraviene las leyes vigentes. Esto es así, porque los reyes no son dioses sino hombres, que a menudo están hechizados por los cantos de sirenas, De acuerdo con esto, si todo dependiera de la voluntad inconstante de un hombre, nada sería estable (26).

Dicho esto, cobran una relevancia y una fuerza innegables la redacción y las palabras —que nunca son superfluas (27)— utilizadas por el constituyente en los arts. 177 y 84 de la Const. prov. (28), sin que el gran esfuerzo reglamentario llevado a cabo por el legislador en procura de modificar o, lisa y llanamente, contradecir el mandato constitucional invirtiendo las condiciones por él dispuestas, a través de la forzada redacción del art. 15 de la ley 5989, logre su objetivo.

En efecto, el legislador ensaya una reglamentación que diferencia entre los tres casos de consultas populares obligatorias dispuestas en sendos incisos del art. 84 de la Const. prov. Así estableció que, en el caso de los primeros dos (29), los sufragantes se expedirán en forma afirmativa o negativa; en tanto que en el tercer caso (30) podrá adoptarse un sistema de múltiples propuestas. Esta distinción escapa a la letra del constituyente, el que no solo no diferenció entre unas y otras, sino que las agrupó de manera irrefutable en una misma categoría: consulta popular obligatoria. Y para ellas rige con igual validez el requisito que fijó en el último párrafo del citado artículo.

Sin embargo, el legislador, que al parecer jamás tuvo en cuenta las advertencias de *Circe* y careció del fecundísimo ingenio del astuto *Ulises* (31), ha quedado atrapado por los cantos de sirena que le dictaron crear reglamen-

tariamente tales diferencias, para así dar un tratamiento disímil a una y otra hipótesis. Tal vez, conjeturó que, con ello, no se advertiría la estratagema normativa destinada a introducir una alteración (32) (in)constitucional por fuera del legítimo ejercicio del poder constituyente al que sabiamente —cual *Ulises*— se había atado la Provincia de La Rioja en 1986, 1998, 2002 y, luego, en 2008.

Simplemente cabe decir que, en tal enredado ensayo, el mismo legislador se contradice en el art. 15 de la mencionada norma reglamentaria (ley 5989). Esto, puesto que mientras que para las dos primeras hipótesis del art. 84 de la Const. prov. impone una condición inversa de validez, haciendo hincapié en la exigencia de un porcentaje significativo para el rechazo de la consulta popular obligatoria, fijándolo en el 35% de los electores empadronados; para la tercera hipótesis (“casos de múltiple respuesta”, según su propia definición supraconstitucional, si se nos permite la licencia jurídica) se deja seducir por la regla de la simple mayoría para el triunfo de la/s propuesta/s allí encasillada/s.

Claro está que no es posible hacerle decir al constituyente dos cosas que son y no son al mismo tiempo; o pretender que un atributo pertenezca y no pertenezca al mismo sujeto; o que dos proposiciones contradictorias puedan ser verdaderas a la misma vez. Si lo hiciéremos, estaríamos violentando los principios lógicos aristotélicos más básicos y esenciales, para sostener cualquier discusión jurídica con un mínimo de racionalidad y de razonabilidad.

Consecuentemente en La Rioja la Constitución contempla la existencia de dos clases de consultas populares; a saber: la *obligatoria*, esto es, la llevada a cabo en los casos previstos en los tres incisos del art. 84 (ex 82); y la *no obligatoria*, es decir, en todos los demás casos. La primera categoría, a los fines de su validez, ha sido expresamente reglamentada por el mismo constituyente. Por el contrario, en el caso de la segunda el constituyente ha dejado librado al legislador a su más amplia y discrecional reglamentación, pero con las limitaciones implícitas de todo *Ulises* cuando debe sortear el tentador canto de las sirenas.

V. Conclusión

Lo hasta aquí razonado nos permite concluir que en la Provincia de La Rioja existe la posibilidad de llevar a cabo una modificación acotada del texto constitucional mediante el procedimiento de enmienda (Const. prov., art. 177), la cual, para producir los efectos de una auténtica reforma constitucional, debe ser, necesariamente, ratificada o validada *a posteriori*, consulta popular obligatoria mediante (Const. prov., art. 84), llevada a cabo en oportunidad de la primera elección general u ordinaria que se realice (Const. prov., art. 177). Para ello, el texto de la reforma deberá obtener el voto positivo de no menos del 35% de los electores habilitados a sufragar, esto es inscriptos en el Registro de Electores o, vulgarmente dicho, empadronados (Const. prov., art. 84 *in fine*).

Ese es, en definitiva, el mástil al que —cual *Ulises*— se ataron los constituyentes riojanos, y que los legisladores siempre respetaron —cual compañeros de viaje del *Odiseo*—, conservando sus oídos al margen de los cantos de sirena. Sin embargo, en esta oportunidad, pareciera que algunos *Perímedes* y *Eurílocos* provinciales, desoyendo la voluntad de *Ulises* y traicionando su mandato, procuran desatar sus cuerdas constitucionales.

Finalmente, cerraremos este ensayo afirmando que los gobiernos en ejercicio no suelen estar capacitados y, por lo tanto, no debieran estar facultados tampoco para cambiar a su favor con facilidad las reglas del juego político, mucho menos cuando están fijadas constitucionalmente; y que la estabilidad del marco político es deseable para ampliar el horizonte temporal de los agentes económicos y políticos de toda sociedad, garantizando así la tan declamada y necesaria seguridad jurídica (33).

Cita on line: AR/DOC/548/2019

MÁS INFORMACIÓN

Safadi Márquez, Carlos A., “Un sistema electoral malo puede ser constitucional”, LA LEY 26/02/2019, 5; AR/DOC/381/2019

Amaya, Jorge A., “La Corte Suprema reafirma las autonomías provinciales en materia electoral”, LA LEY 06/02/2019, 5; AR/DOC/189/2019

{ NOTAS }

(24) LRJ, TSJ, fallo de fecha 21/01/2019, en autos “Convergencia Riojana - Inconstitucionalidad”, expte. 2882-L. “C”-Aº2019, consid. C.2, ap. “c”, p. 48.

(25) En el Canto XII de la *Odisea*, Homero relata que la diosa *Circe* advierte a *Ulises* y a sus hombres de los peligros que tendrán que afrontar en su vuelta del Hades camino de Ítaca, particularmente al pasar por la Isla de las Sirenas. Es por ello que *Odiseo*, tras untar con cera recién derretida los oídos de sus compañeros, ordenó que ellos le aten firmemente de pies y manos al mástil. Por ello, al pasar por la Isla de las Sirenas, no solo ejecutaron su mandato de no desatarlo del mástil cuando el canto de las sirenas había comenzado a hechizarlo, sino que *Perímedes* y *Euríloco* se levantaron para atarlo con más cuerdas, apretándolo todavía más.

(26) ELSTER, Jon, ob. cit., ps. 111-112 y concs. Estoy en deuda con Federico Abel por haberme señalado este fragmento. Esta cita también se puede consultar en SPINOZA, Baruch, “Tratado teológico-político. Tratado político”, Ed. Gredos, Madrid, 2015, cap. VII.1, ps. 400-401.

(27) Linares Quintana afirma que “[l]as palabras que emplea la Constitución deben ser entendidas en su sentido general y común, a menos que resulte claramente de su texto que el Constituyente quiso referirse a su sentido legal técnico; y en ningún caso ha de suponerse que un término constitucional es superfluo o está de más, sino que su utilización obedeció a un designio preconcebido de los autores de la Ley Suprema” (LINARES QUINTANA, Segundo V., ob. cit., p. 55). Más acá en el tiempo, Pegoraro y Rinella coinciden diciendo que “[L]a necesidad de no consentir interpretaciones arbitrarias en el tema de derechos, de relaciones entre órganos del Estado o de relaciones entre centro y periferia induce a redacciones muy precisas, que no dejan nada a la casualidad. Los expertos cuidan cada aspecto lingüístico incluso en los más mínimos detalles. La elección de las palabras es particularmente delicada en materia de distribución de competencias legislativas y/o administrativas entre Federal y Estados miembros, o entre Estado y Regiones” (PEGORARO, Lucio - RINELLA, Angelo (dirs.), “Derecho constitu-

cional comparado”, Ed. Astrea, Bs. As., t. 2, vol. B, p. 398]. No obstante ello, los autores señalan que “aun cuando intentan prestarles atención a los detalles, a veces los constituyentes (y más a menudo el poder de reforma) por su incompetencia obtienen el resultado opuesto, dando a las Cortes el papel de reescribir la reforma...”. Cabe destacar, como lo estamos apreciando, que este no ha sido el caso de los constituyentes ni de los reformadores riojanos.

(28) En la Constitución provincial de 1986 los textos de los citados artículos correspondían, respectivamente, a los números 162 y 82, que eran los vigentes al momento de la sanción de la ley 5989 (16/08/1994).

(29) El inc. 1º contempla toda reforma constitucional realizada por la Cámara de Diputados de acuerdo con el art. 177; en tanto que el 2º se refiere a leyes que autorizan empréstitos cuyos servicios sean superiores al porcentaje en que se pueden afectar los recursos ordinarios.

(30) El inc. 3º menciona todo acto legislativo que se considere conveniente someter a consulta antes de su vigencia.

(31) Cfr. CARNICERO ORTIZ DE SOLÓRZANO, José, “Qué le cantan las sirenas a Ulises”, en CUÉ, Elena, *Alejandra de Argos*, blog consultado el 05/03/2019 en: <http://www.alejandradeargos.com/index.php/es/completas/8-arte/401-ulises>.

(32) “[L]a alteración supone arbitrariedad e irrazonabilidad, y como la ley no puede incurrir en tal alteración —ni tampoco, por supuesto, los otros órganos del poder en el ejercicio de sus funciones—, toda actividad estatal, para ser conforme a la Constitución, debe ser razonable. El principio de razonabilidad tiene como finalidad preservar el valor *Justicia*, y ello en un doble sentido: tanto en cuanto justicia material, como en cuanto ese valor justicia está incorporado formalmente a la Constitución (...). En suma, la razonabilidad se controla judicialmente como contenido de todos los actos y funciones del poder; leyes, reglamentos, actos administrativos, sentencias, etc.” (BIDART CAMPOS, Germán J., “Manual de derecho constitucional argentino”, Ediar, Buenos Aires, 1972, ps. 200-201).

(33) Parafraseamos aquí a Jon Elster (cfr., del autor, ob. cit., p. 193, nota 8).

NOTA A FALLO

Fideicomiso inmobiliario

Cláusulas limitativas de responsabilidad. Validez.

Véase en página 4, Nota a Fallo

Hechos: El juez, luego de constatar el incumplimiento contractual por parte de una

fiduciaria, la condenó a la entrega del bien adeudado y de una suma resarcitoria. A su vez, declaró la validez de las cláusulas limitativas de responsabilidad del contrato de fideicomiso inmobiliario. La Cámara confirmó lo decidido.

Las cláusulas de fideicomiso inmobiliario que el accionante pretende atacar no resultan abusivas, puesto que se ajustan a las características propias de un fideicomiso inmobiliario “al cos-

to”, entre cuyas notas fundamentales se halla el rasgo típicamente “riesgoso” y aleatorio de este tipo de figura, en donde cada inversor ingresa sin saber ciertamente cuánto le costará la unidad, cuyo precio es abierto, debiendo pagar su costo real sin garantías del valor final, con la comunicación mes tras mes del fiduciario sobre los gastos incurridos y los pagos a realizar conforme el avance de las obras, a través de sucesivas liquidaciones.

12.1772 — CNCiv., sala L, 03/11/2018. - B., M. B. c. Nouvel Sociedad Fiduciaria S.R.L. y otro s/ cumplimiento de contrato.

[Cita on line: AR/JUR/79981/2018]

COSTAS

Se imponen en el orden causado.