

Corte de Justicia de la Pcia. de Salta  
Secretaría de Corte de Actuación  
Avda. Bolivia N° 4671 –2° Piso – Of. 3124  
\*.CJS. 41250. 21.\*  
CJS 41250/21  
FALU, EDMUNDO ARIEL

**CEDULA**  
**NOTIFICACION ELECTRÓNICA**

**DRES.:** GONZALEZ, NALDO MARTIN; BUCCIANTI, PABLO GUSTAVO  
**Domicilio Electrónico:** 2313 (GONZALEZ, NALDO MARTIN)

\_\_\_\_\_ Por la presente NOTIFICO A UDS., que en autos caratulados: “**FALU, EDMUNDO ARIEL - ACCION POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD**”, CJS-41250/21 de esta Corte de Justicia, se dictó la siguiente resolución:\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Salta, 17 de diciembre de 2021.\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ **Y VISTOS:** Estos autos caratulados “**FALÚ, EDMUNDO ARIEL S/ ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD**” (Expte. N° CJS 41.250/21), y\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ **CONSIDERANDO:**\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ **1º)** Que a fs. 2/36 el actor promueve acción popular de inconstitucionalidad en contra de la Ley 8239, a través de la cual la Legislatura declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Provincial. Funda la legitimación para accionar en su carácter de habitante de la provincia y en el hecho de que la norma impugnada “es formal y sustancialmente contraria a la Constitución” y “no respeta el contenido esencial de importantísimos derechos y libertades civiles y políticas”, por lo que la declaración de inconstitucionalidad peticionada es una cuestión que “interesa tanto al derecho del que suscribe como al interés público tutelado por Ley” (v. fs. 2, ap. II, ptos. b y c; fs. 26, ap. VII, pto. II).\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Sostiene que la Ley 8239, “en su totalidad, pero especialmente en su artículo n° 1”, habría consagrado una grave y manifiesta vulneración del art. 184 de la Constitución Provincial, que establece las condiciones de validez de la ley declarativa de la reforma. En este sentido, expresa que el precepto constitucional contiene “un claro mandato al Legislador ordinario” para que, por medio de una ley formal, cumpla con las dos exigencias que el mismo establece: “1) La de fijar las materias sobre las que la reforma constitucional deba versar, y 2) La de determinar el plazo de duración de la convención”. De estas dos exigencias, agrega, la Ley 8239 habría omitido cumplir con la primera, adoptando una solución “oscura” y “restrictiva” (v. fs. 5, ap. VI). Para el actor, la decisión de la Legislatura, consistente en “reemplazar la fijación de las materias por una enumeración secuencial de artículos”, no daría cumplimiento al precitado requisito constitucional (v. fs. 6, ap. IX). La reforma por “artículos” y no por “materias”, en su criterio, comportaría una “severa restricción” de la participación ciudadana y el “desconocimiento” del principio de soberanía del pueblo (v. fs. 8, 11 y 12).\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ En otro orden, el accionante plantea la invalidez constitucional del art. 3º de la Ley 8239, en cuanto exige que los partidos o frentes electorales postulen a sus candidatos a convencionales constituyentes “conforme las disposiciones de sus respectivas Cartas Orgánicas”. Sostiene que el precepto legal habría incorporado un requisito no previsto en el art. 54 de la

Constitución Provincial, que solo manda que los candidatos sean designados en procedimientos “democráticos y con manifestación pública de principios y plataformas”, recortando severamente el derecho fundamental a la participación ciudadana en el proceso reformador. En este sentido, expresa que cientos de miles de ciudadanos que “no comulgan” con los partidos políticos y que no desean votar a sus candidatos “se verán obligados a hacerlo, porque una ley –en contra de lo que dice la Constitución- les obliga a ello”. De igual forma, entiende que el art. 3º de la Ley 8239 se erige en un obstáculo irrazonable al ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos de la provincia a ser elegidos sin necesidad de encontrarse afiliados a ningún partido político. En su criterio, entiende que “son conminados por ley a canalizar su participación a través de algún partido político cuya carta orgánica autorice la postulación de candidatos independientes (no afiliados) o, peor aún, a afiliarse a un partido político determinado, con cuyo ideario y objetivo pueden no coincidir, para poder ser candidatos y convertirse en convencionales constituyentes electos” (v. fs. 16/17).

\_\_\_\_\_ A este respecto, el actor invoca la violación, entre otros, del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, cuya garantía resulta de los arts. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, 23.1.a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25.a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como también de los derechos a la libertad de expresión, de reunión y petición, de libre asociación partidaria, a postular candidatos sin más requisitos que su selección democrática y de la declaración del sufragio como función política, amparados en los arts. 23, 27, 53, 54 y 55 de la Constitución Provincial, respectivamente (v. fs. 19).

\_\_\_\_\_ A fs. 283/291 contesta la demanda la Fiscalía de Estado en representación de la Provincia de Salta, solicitando el rechazo de la acción popular de inconstitucionalidad por los argumentos que allí expone. Por su parte, a fs. 323/328 vta., el señor Procurador General de la Provincia emite dictamen, a través del cual propicia el rechazo de la demanda.

\_\_\_\_\_ A fs. 329 se llaman autos para sentencia, providencia que se encuentra firme y consentida.

\_\_\_\_\_ 2º) Que la presente causa corresponde a la competencia originaria de esta Corte, la cual es limitada y de excepción y, como tal, de interpretación restrictiva; no siendo susceptible de extenderse a otros asuntos fuera de los expresamente reglados en el art. 153, ap. II, de la Constitución Provincial (conf. Tomo 55:571; 79:487; 84:859; 237:237, entre muchos otros). En efecto, la pretensión contenida en la demanda se dirige a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 8239, es decir, que se cuestiona una norma de alcance general con el argumento de que es contraria a las disposiciones de la Constitución Provincial. En tales condiciones, habiendo el actor invocado además la calidad de “habitante” (v. fs. 26, ap. VII, pto. II), la demanda deducida encuentra su cauce procesal específico en la denominada acción popular de inconstitucionalidad del art. 92 de la Constitución Provincial.

\_\_\_\_\_ 3º) Que no obstante el hecho de haberse llevado a cabo la elección de convencionales constituyentes y encontrarse en funcionamiento la Convención que tendrá a su cargo la labor de reforma parcial de la Constitución Provincial, conforme a la declaración contenida en la Ley 8239, la trascendencia de la cuestión planteada hace mérito suficiente, a criterio de esta Corte, para pronunciarse sobre el planteo de inconstitucionalidad contenido en la demanda.

\_\_\_\_\_ En ese sentido el actor solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 8239, en su totalidad, alegando que la misma contraviene lo dispuesto en el art. 184 de la Constitución Provincial, en cuanto habilita la reforma por “artículos” y no por “materias”. Asimismo, sostiene que la ley impugnada, al reconocer el monopolio de los partidos y frentes electorales para la postulación de candidatos a convencionales constituyentes, se opone a lo establecido en el art. 54 de la misma Constitución. De tal manera, considera que la aplicación de la Ley 8239 lesiona el derecho de los ciudadanos de la provincia a ser elegidos sin necesidad de encontrarse afiliados a ningún partido político. En esas condiciones, entiende vulnerados los derechos fundamentales a la participación ciudadana en los asuntos públicos, a la libertad de expresión, de reunión y petición, de libre asociación partidaria, a postular candidatos sin más requisitos que su selección democrática, y de sufragio como función política. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ 4º) Que, sentado lo que antecede, cabe analizar el planteo relacionado con la inconstitucionalidad en la que habría incurrido el art. 1º de la Ley 8239, en cuanto declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Provincial circunscribiendo la modificación, en forma exclusiva, a los “artículos” que el mismo menciona, sin hacer referencia a las “materias”. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ A este respecto, es menester precisar que los artículos son enunciados lingüísticos, actos de habla locutivos, que expresan normas o reglas de derecho relativas a una diversidad de temas, asuntos o materias determinadas. Desde un punto de vista metodológico, el artículo es cada una de las disposiciones, enumeradas consecutivamente, que conforman un cuerpo legal. Es la forma específica que el legislador emplea para fraccionar en partes, secciones y capítulos, la estructura de los cuerpos normativos (conf. Sagüés, Néstor P., “Manual de Derecho Constitucional”, 2º edición actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 2012, pág. 27). Pero, además, los artículos cumplen otra importante función, cual es la de dotar al contenido de los cuerpos normativos de una estructura organizada, lo que conduce a que su interpretación deba realizarse siempre de manera armónica y sistemática. Con mayor razón si el texto que debe interpretarse es la propia Constitución, cuyas cláusulas –como tiene dicho la Corte Suprema- “no deben ser interpretadas de manera que las ponga en conflicto unas con otras, sino que las armonice y que respete los principios fundamentales que las informan” (conf. CSJN, Fallos, 236:103). En este sentido, una interpretación funcional del art. 184, cuarto párrafo, primera parte, de la Constitución Provincial conduce a afirmar que, en tanto la ley declarativa de la reforma delimite en forma expresa el ámbito dentro del cual la Convención deberá desarrollar su labor, la Legislatura habrá ejercitado legítimamente la “facultad preconstituyente” a ella encomendada. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ En esas condiciones, debe concluirse que la Ley 8239 no contradice el sentido del art. 184 de la Constitución. Ello es así porque al determinar, en forma precisa, cuáles son los artículos habilitados para la reforma está indicando, a la vez, el temario o materias sobre las que debe versar la labor de la Convención Constituyente. Por lo demás, no puede dejar de señalarse que la técnica legislativa empleada en la Ley 8239 no es una novedad en el derecho público de nuestra provincia. En efecto, tal como se reconoce en la demanda, las Leyes 6955 y 7232, declarativas de las reformas constitucionales de 1998 y 2003, respectivamente, adoptaron idéntica modalidad y fijaron los artículos sobre los que estas debían versar. En consecuencia, la redacción del art. 1º de la Ley 8239, en cuanto establece que la reforma deberá versar sobre los artículos allí indicados, remitiendo por esa vía a las materias comprendidas en

los mismos, es perfectamente compatible con lo previsto en el art. 184, cuarto párrafo, primera parte, de la Constitución Provincial.

La conclusión precedente se ajusta a los criterios de razonabilidad propios del principio de interpretación conforme a la Constitución, de acuerdo con el cual una ley no debe declararse inconstitucional cuando pueda interpretarse en consonancia con aquélla. En efecto, como tiene dicho esta Corte, “las normas de la Constitución no son solamente ‘normas-parámetro’, sino también ‘normas de contenido’ que sirven para la determinación del contenido de las leyes. Ello hace que la declaración de nulidad de una ley solo pueda ser efectuada cuando la inconstitucionalidad sea evidente. De ahí que ‘si lo que con la interpretación conforme se pretende es mantener en lo que sea posible la validez de la ley, el principio aparecerá entonces, en su aspecto jurídico-funcional, como el de la primacía del legislador en la concretización de la Constitución. La voluntad y la conducta del legislador democrático gozan de una presunción de constitucionalidad; a él le corresponderá en primera línea la conformación jurídica de las relaciones sociales’ (conf. Hesse, Konrad, ‘Escritos de Derecho Constitucional’, traducción de Pedro Cruz Villalón, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 53 y ss.)” (conf. Tomo 240:641, “Foro de Observación de la Calidad Institucional de Salta”). Máxime, cuando la Ley 8239 comporta una “especificación particular” de la función legislativa (conf. Biscaretti di Ruffia, Paolo, “Derecho Constitucional”, traducción de Pablo Lucas Verdú, 2º reimpresión, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 214) acordada a la Legislatura, como es la de declarar la necesidad de la reforma parcial de la Constitución.

5º) Que, por otro lado, el actor sostiene que la ley impugnada es inconstitucional en la medida que exige, para ser candidato a convencional constituyente, la postulación por intermedio de alguno de los partidos o frentes electorales autorizados para participar en los comicios. La cuestión ha merecido un pronunciamiento reciente de esta Corte en el precedente registrado en Tomo 240:511 (“Paganetti”), cuyos fundamentos, en lo que aquí importa, resultan plenamente aplicables al caso.

Como se recordó en dicha oportunidad, el art. 10 de la Ley 8225 – sancionada el 1º de diciembre de 2020 y publicada el 21 del mismo mes y año- establece que hasta cincuenta (50) días previos al acto eleccionario “los frentes electorales, partidos políticos y agrupaciones municipales deberán registrar ante el Tribunal Electoral, la lista de candidatos públicamente proclamados respecto de las categorías a elegir”. La citada ley, además, dispuso suspender la realización de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, en forma excepcional y extraordinaria, para los comicios provinciales del año 2021. De acuerdo con la convocatoria oportunamente dispuesta por el Poder Ejecutivo mediante los Decretos 39/21 (para senadores, diputados y concejales) y 192/21 (para convencionales constituyentes), el acto eleccionario debía llevarse a cabo inicialmente el domingo 04 de julio del corriente año. En atención a la situación sanitaria provocada por la pandemia por COVID-19, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 433/21 disponiendo, en ejercicio de facultades privativas (arts. 144, inc. 10, de la Constitución Provincial y 30 de la Ley 6444), la prórroga de los comicios. En consecuencia, se estableció el día domingo 15 de agosto de 2021 como fecha para la realización de las elecciones provinciales y municipales.

Por su parte, el art. 2º de la Ley 8225, de conformidad con lo establecido en el art. 54 de la Constitución Provincial, dispuso que los partidos políticos y agrupaciones municipales “procederán a postular sus candidatos a

cargos públicos electivos provinciales y municipales de conformidad a sus respectivas Cartas Orgánicas”. A su vez, el art. 10 puso en cabeza del Tribunal Electoral la oficialización de las candidaturas a cargos electivos provinciales y municipales, en cumplimiento de la competencia privativa que a dicho órgano le atribuye el art. 58, inc. 2) de la Constitución Provincial. Por otra parte la Ley 6444, que aprueba el régimen electoral de la Provincia de Salta, contiene disposiciones relativas a la oficialización de las listas de candidatos y establece las correspondientes atribuciones del Tribunal Electoral en este aspecto (arts. 38 y ss.). Del complejo de normas que integran el derecho electoral provincial resulta, en consecuencia, el principio que impone la necesidad de la oficialización por el Tribunal Electoral de todas las candidaturas a cargos electivos provinciales y municipales, sin excepción. En este aspecto, cabe mencionar que la publicidad, en el Boletín Oficial de la provincia, de la oficialización de la totalidad de las candidaturas correspondientes a los distintos partidos y frentes electorales que participaron en los comicios, fue oportunamente ordenada por el Tribunal Electoral el 23 de mayo de 2020, concretándose de esa forma el conocimiento público del acto electoral con las consecuencias jurídicas correspondientes.

En esas condiciones, no puede dejar de señalarse el hecho, de significativa relevancia para el caso, de que el actor no acreditó haber solicitado en tiempo y forma la oficialización por el Tribunal Electoral de su candidatura a convencional constituyente para las elecciones provinciales, lo que resultaba indispensable de conformidad con las disposiciones legales vigentes, por lo que el planteo de fs. 2/36 deviene improcedente. Es que, como se expresó en el precedente “Paganetti”, antes mencionado, “la intervención de esta Corte solo pudo instarse por la vía específica del recurso extraordinario de inconstitucionalidad (conf. Tomo 235:705 y sus citas, entre otros), frente a una decisión del Tribunal Electoral adversa a la oficialización de la candidatura del actor al cargo de convencional constituyente. Debe recordarse que en materia electoral los plazos procesales son, como regla y por su naturaleza, perentorios e improrrogables, de modo que al vencimiento de los mismos se produce la pérdida del derecho dejado de usar. En el “sub lite”, conforme al cronograma electoral aprobado por el Tribunal Electoral mediante la Resolución 8002, del 12 de marzo de 2021, el plazo con el que contaba el actor para solicitar la oficialización de su candidatura al cargo de convencional constituyente venció indefectiblemente el día 15 de mayo del corriente año. Ello así, la falta de promoción de un planteo específico en orden a que el Tribunal Electoral se pronunciase respecto de la oficialización de la candidatura del actor, dentro del plazo legalmente establecido, conduce a disponer el rechazo de la acción en este aspecto” (conf. Considerando 4º, causa cit.).

6º) Que respecto al planteo de inconstitucionalidad del art. 3º de la Ley 8239, cabe señalar que el precepto legal se corresponde con lo establecido en el art. 54 de la Constitución Provincial, en cuanto dispone que compete “exclusivamente” a los partidos políticos y frentes electorales “postular candidatos para las elecciones populares”, a través de procedimientos de designación “democráticos y con manifestación pública de principios y plataformas”. Por su parte, concordantemente con la citada cláusula constitucional, el art. 3º, inc. a) de la “Ley Orgánica de los Partidos Políticos” (Ley 6042 y sus modificatorias), confiere a los partidos y agrupaciones municipales la “nominación exclusiva de candidatos para cargos públicos electivos” en el ámbito provincial y municipal. Como se puntualizó en el

precedente “Paganetti”, ambos preceptos incorporan un principio caro al derecho electoral argentino, cuya validez constitucional ha sido constantemente ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del precedente registrado en Fallos, 310:819. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Cabe recordar que en esa causa (“Ríos”) el recurrente cuestionaba la competencia atribuida por la ley electoral a los partidos políticos, con carácter exclusivo, para presentar candidaturas a cargos públicos, que le impedía nominarse, por sí, candidato a diputado por el distrito electoral de Corrientes. En su fallo, la Corte Suprema afirmó inicialmente que “el art. 2º de la ley de facto 22627 que reconoce a los partidos políticos en forma exclusiva la nominación de cargos públicos electivos no es violatorio del artículo 28 de la Constitución Nacional, ni atenta contra la función electoral del derecho de sufragio, al eliminar los candidatos individuales, promovidos por sí, omitiendo determinar los requisitos que hubieran hecho posible la admisión de candidaturas independientes. En primer término, porque dentro del ordenamiento constitucional argentino, los derechos civiles, políticos y sociales que la Constitución consagra, lejos de ser absolutos, están sujetos a limitaciones o restricciones tendientes a hacerlos compatibles entre sí y con los que corresponde reconocer a la comunidad (Fallos, 136:161; 142:80; 191:197; 253:135 y otros). La Constitución ha confiado al Poder Legislativo la misión de reglamentar dentro de cierto límite el ejercicio de los que ella reconoce y no es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en el uso de las facultades que le son propias, aunque sí le incumbe pronunciarse acerca de los poderes reglamentarios del Congreso para establecer restricciones a los derechos teniendo en cuenta para ello, la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de las medidas restrictivas o limitativas (Fallos, 126:161). En segundo término, porque la restricción impuesta por la reglamentación impugnada se limita a establecer uno de los criterios de reducción dentro de las alternativas posibles, reconociendo de ese modo la condición de auxiliar del Estado que tienen en la actualidad los partidos políticos, criterio, por otra parte, consagrado jurídicamente por la mayoría de los países” (conf. Considerando 12, causa cit.). \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ En ese orden, el Tribunal recordó el rol fundamental de los partidos políticos, de los cuales “depende en gran medida lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país; y que al reglamentarlos, el Estado Democrático cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital. En consecuencia, resulta constitucionalmente válido el ejercicio del poder reglamentario al establecer controles gubernamentales, con el objeto de garantizar la pluralidad, la acción y el sometimiento de los partidos a las exigencias básicas del ordenamiento jurídico (Fallos, 235:133), y atribuirles la exclusividad de la postulación de candidatos a los cargos públicos” (conf. Considerando 15). \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Sobre la base de tales consideraciones, la Corte Suprema concluyó que debía “rechazarse el agravio del recurrente relacionado con la exclusividad de presentar candidatura para los cargos públicos conferida a los partidos políticos por la legislación vigente, que le impide nominarse, por sí, candidato a diputado por el distrito electoral de Corrientes, ya que tal solución constituye una de las alternativas de reducción posibles y no comporta una transgresión al artículo 28 de la Constitución Nacional, pese a tratarse de una cuestión controvertida en doctrina. Ello es así, de acuerdo a lo señalado, en razón de que el elector dispone, como ciudadano, de la libre afiliación y participación en cualesquiera de los diversos partidos políticos existentes en su distrito y en

el ámbito nacional y de la posibilidad de formar un nuevo partido, como medio de acceder a los cargos públicos” (conf. Considerando 17).

7º) Que, por lo demás, cabe destacar que la reforma de 1994 incorporó a la Constitución Nacional los nuevos derechos y garantías, entre los cuales se encuentra el art. 38, el que reconoce el carácter de los partidos políticos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”, otorgándoles –entre otras- “la competencia para la postulación de candidatos”. La atribución constitucional de los partidos políticos de postular candidatos a cargos electivos, comprende “la de designar a ciudadanos no afiliados siempre que tal posibilidad estuviera admitida en sus cartas orgánicas” (conf. Fallos, 322:2424, Considerando 9). Ahora bien, tampoco en este aspecto el actor demostró haber solicitado su postulación como candidato no afiliado por alguno de los partidos autorizados a participar de las elecciones provinciales, lo que constituía una alternativa legalmente posible para ejercer los derechos cívicos que invoca. Y si estimaba que esa posibilidad no resultaba aceptable pudo todavía formar un nuevo partido, como medio de acceder al cargo público pretendido (conf. CSJN, Fallos, 310:819, considerando 17). \_\_De este modo, cabe concluir, no le asiste razón al demandante cuando afirma que el art. 3º de la Ley 8239 se erige en un obstáculo irrazonable al ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos de la provincia a ser elegidos para los cargos públicos.

8º) Que, en virtud de lo expuesto, corresponde rechazar la acción popular de inconstitucionalidad deducida a fs. 2/36.

Por ello,

**LA CORTE DE JUSTICIA,**

**RESUELVE:**

**I. RECHAZAR** la acción popular de inconstitucionalidad interpuesta a fs. 2/36.

**II. MANDAR** que se registre y notifique.

Fdo.: Dra. Adriana Rodríguez Faraldo –Jueza de Corte-, Dres. Guillermo Adriano Polliotto, Gonzalo Mariño, Dra. María Inés Casey, Dres. José Gerardo Ruiz, Ricardo P. Lucatti, Leonardo Rubén Aranibar y Pablo Mariño –Jueza y Jueces de Cámara y del Tribunal de Impugnación llamados a integrar-. Ante mí: Dr. Juan Allena Cornejo -Secretario de Corte de Actuación-.

La presente cédula ha sido firmada digitalmente, por el señor Secretario de CORTE DE JUSTICIA, Dr. ALLENA, JUAN, según Ley 25.506, de Firma Digital.

QUEDAN UDS. LEGALMENTE NOTIFICADOS.

SALTA, 17 de Diciembre de 2021.