

Accion De Inconstitucionalidad Camara De Diputados Diputado Suplente Ley Modificacion Constitucion Provincial

JURISPRUDENCIA

Acción de inconstitucionalidad. Cámara de diputados. Diputado.

Suplente. Ley. Modificación. Constitución provincial grupo de diputados de la provincia de Chaco respecto la ley provincial 7740. La citada ley disponía la incorporación de diputados suplentes de manera transitoria en reemplazo de aquellos que gozarán de licencias para el desempeño de un cargo o función pública. A criterio del Superior Tribunal Provincial dicha norma vulnera en forma ilegal y arbitraria los arts. 1, 97, 100, inc. 1, y 105 tercer párrafo de la Constitución Provincial.

Se hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por un grupo de diputados de la provincia de Chaco respecto la ley provincial 7740. La citada ley disponía la incorporación de diputados suplentes de manera transitoria en reemplazo de aquellos que gozarán de licencias para el desempeño de un cargo o función pública. A criterio del Superior Tribunal Provincial dicha norma vulnera en forma ilegal y arbitraria los arts. 1, 97, 100, inc. 1, y 105 tercer párrafo de la Constitución Provincial.

En la ciudad de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco, a los doce días del mes de junio del año dos mil diecisiete, reunidos los Señores Jueces del Superior Tribunal de Justicia, Dres. ALBERTO MARIO MODI, MARÍA LUISA LUCAS, IRIDE ISABEL MARÍA GRILLO, ROLANDO IGNACIO TOLEDO y EMILIA MARÍA VALLE tomaron conocimiento para su resolución definitiva, del Expediente N° 27/15, caratulado: "PECHE, CARIM ANTONIO Y OTROS S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y MEDIDA CAUTELAR", planteándose las siguientes: CUESTIONES I. ¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida en autos? II. En su caso, ¿qué pronunciamiento corresponde dictar? Costas y honorarios. A LA PRIMERA CUESTIÓN, LOS SEÑORES JUECES, DIJERON:

I. A fs. 3/11 se presentan los Señores Carim Antonio Peche, Irene Ada Dumrauf, Ana María Canata, Carlos Martínez, Roy Abelardo Nikisch, Sergio Ariel Vallejos, Mariana Fernanda Salom y Hugo Dardo Domínguez, todos ellos diputados provinciales, con el patrocinio letrado de Julio César Ferro y promueven acción de inconstitucionalidad contra los arts. 1 y 2 de la Ley N° 7740 sancionada el 09/10/15 por considerar que la norma vulnera en forma ilegal y arbitraria los arts. 1, 97, 100 inc. 1 y 105 tercer párrafo de la Constitución Provincial. Sostienen que poseen legitimación activa para el inicio de la presente acción a partir del agravio o interés legítimo vulnerado dado que la ley afecta el normal funcionamiento de la Cámara de Diputados. Argumentan que la asunción transitoria de diputados en reemplazo de quienes tomen licencias dará lugar a una situación irregular que podría viciar de nulidad a todos los actos en que ellos intervengan. A su vez, generaría derechos a favor de los suplentes así como sus dietas y gastos de representación e inclusive la permanencia en la banca hasta completar el mandato a pesar de la posible finalización de la licencia del titular, conforme lo dispone la propia constitución. Alegan sobre la competencia de este órgano para entender en el caso. En cuanto a la cuestión en particular, refieren que la ley atacada permite el ingreso temporario de un diputado suplente en reemplazo del titular al que se le otorga licencia para desempeñar cargo o función pública. Puntualizan que ello resulta contrario a preceptos constitucionales, ya que la Carta Magna reguló expresamente los supuestos en que el suplente se incorpora en reemplazo del titular. Así, remarcan, no se admite el reemplazo transitorio, por el contrario se establece que el mismo lo será por todo el término que reste para completar el mandato del titular. Mencionan como antecedente, la situación de los hoy ministros Juan José Bergia y Martín Nievas, quienes han sido licenciados de sus cargos de legisladores para cumplir tareas en el poder ejecutivo. Añaden que, en todo caso, el desempeño de un cargo o función pública es incompatible con el ejercicio del cargo de diputado provincial, admitiéndose como únicas excepciones la enseñanza media y superior y las comisiones eventuales para lo que se requiere autorización previa de la Cámara. Advierten que los autores del proyecto 3743/2015 aprobado como Ley N° 7740, lo fundamentan en el art. 119 de la CP en cuanto es facultad de la Cámara de Diputados dictar las leyes necesarias para hacer efectivos los derechos, deberes y garantías consagrados por la Constitución. Pese a ello, consideran que han cometido el yerro de no solo alterar el espíritu de la misma sino directamente avanzar en contra de la manda constitucional. Agregan que bajo determinadas circunstancias el Poder Ejecutivo puede necesitar la colaboración de algún legislador para desarrollar actividades civiles o políticas cuya ejecución constitucionalmente le correspondan. En dicho caso, las mismas deben ser de carácter transitorio, ser previamente autorizadas por la Cámara y estar acompañadas de la suspensión del mandato legislativo. No obstante, entienden que el consentimiento de la Cámara resulta improcedente cuando se trata de autorizar a un legislador para ejercer cargos políticos en el ámbito del poder ejecutivo, como los de ministro, secretario o subsecretario, debiendo estar precedida la aceptación del cargo de la renuncia a la banca. Frente a la falta de ella, corresponderá que la Cámara excluya al legislador de su seno. Citan el art. 103 de la Constitución de la Provincia, como el único supuesto en que se permite la incorporación del suplente durante el término de la suspensión en caso de desafuero. Por lo que aseguran que debe entenderse que la constitución reguló de manera taxativa los casos en que proceden los reemplazos y sus formas. Argumentan que la invocación del art. 51 de la Constitución Nacional y el propio reglamento interno de la Cámara de Diputados de la Nación es improcedente, porque las disposiciones al respecto son absolutamente disímiles. Añaden que la ley fundamental nacional no tiene cláusulas expresas como las de los arts. 97, 100 y 105 de la Constitución de nuestra provincia.

Destacan que, llamativamente, días antes a la presentación del proyecto que dio origen a la Ley N° 7740, en fecha 11/11/15, los mismos legisladores dieron ingreso al proyecto de ley 3666/2015, de similares características al luego aprobado, pero proponiendo una enmienda al art. 97 de la Constitución Provincial. El fundamento era, justamente, la previsión fijada por dicho artículo. Entienden que el hecho de que los firmantes del proyecto, luego de tan solo 13 días presenten una nueva propuesta sin el requerimiento de enmienda, expone una conducta contraria a otra anterior jurídicamente relevante e indicadora de la inconstitucionalidad del cubrimiento provisorio de la vacante. Ofrecen pruebas. Efectúan reserva del caso federal y formulan petitorio de estilo. A fs. 12 se tiene por presentado parte a los Sres. Carim Antonio Peche, Irene Ada Dumrauf, Ana María Canata, Carlos Martínez, Roy Abelardo Nikisch, Sergio Ariel Vallejos, Mariana Fernanda Salom y Hugo Dardo Domínguez, con patrocinio letrado, con domicilio real denunciado y legal constituido, dándosele la correspondiente intervención. A fs. 39/40 por Res. N° 215/16 se declara la admisibilidad formal de la acción (previo dictamen del Procurador General obrante a fs. 35/36) y se corren los traslados correspondientes. A fs. 49/55 se presenta Domingo Augusto Zamacola, Director de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados, con el patrocinio letrado del Fiscal de Estado de la Provincia y solicita el rechazo de la acción de inconstitucionalidad impetrada. Destaca en primer lugar, el carácter excepcional de la declaración de inconstitucionalidad, la que debe ser considerada como la última ratio del sistema jurisdiccional para luego abundar en la improcedencia de la acción. Asegura que la pretensión se patentiza ¿en el afán de imponer la voluntad política que les fue negada en el Recinto Legislativo por el régimen de mayorías y minorías propias de la democracia representativa, acudiendo al distorsivo argumento de judicializar toda decisión que le resultó adversa en tanto legisladores?. En consecuencia, asevera que los accionantes no poseen legitimación para solicitar la inconstitucional requerida, tal como lo ha sostenido la Corte Suprema de la Nación, en sendos precedentes que invoca. Además de ello, entiende también que no existe ¿caso o controversia judicial?, el que sólo habrá de presentarse en la medida en que, operada la renuncia a sus cargos de los ministros licenciados, el Cuerpo Legislativo emita el instrumento legal de reasunción en sus funciones como legisladores. Afirma que mientras aquello no ocurra no habrá cobrado operatividad la norma por lo que la pretensión se mantiene abstracta y vacía de contenido. Por otro lado, y ya respecto al fondo del asunto, refiere al principio de reserva receptado por el art. 19 de la Constitución Nacional. El mismo, a su criterio, otorga un ¿gran ámbito de libertad dentro del cual el dinamismo propio de las instituciones y el orden jurídico, sólo se encuentra acotado por una eventual prohibición Legal o Constitucional expresa?. Sostiene que en virtud de tal previsión y ante la inexistencia de una expresa prohibición al respecto, ¿el dinamismo de las instituciones, y las eventuales contingencias de la función pública deben abordarse y resolverse en el marco de una interpretación amplia y liberal de los dispositivos constitucionales, entendido al derecho en su conjunto -precisamente- como el gran ámbito de libertad por el cual discurre la gestión de gobierno?. Asegura que el art. 97 de la Constitución Provincial debe ser interpretado armónicamente junto a las demás disposiciones que regulan situaciones similares o análogas. En ese sentido, menciona el art. 105 que desarrolla las causales de exclusión, remoción, cesantía y reemplazo del diputado. Advierte que estos dispositivos constitucionales ¿podrían considerarse redundantes toda vez que el Art. 99 y 105 normativizan sobre la misma situación en cuanto a que el diputado suplente completa el mandato del titular en el supuesto de que la ausencia de éste tenga el carácter de definitiva?. Concluye en que existe un error en la interpretación que realizan los accionantes también en virtud del art. 100 de la Constitución Provincial. Alega que según la literalidad del texto la incompatibilidad refiere al ejercicio efectivo y simultáneo del cargo de diputados con el de funcionario o empleado a sueldo. Para enfatizar su postura acude a la Ley N° 3521 que establece el régimen de licencias para la administración pública provincial; bajo cuyas previsiones se encuentran en este momento los diputados firmantes de esta acción Dumrauf y Vallejos, ambos empleados de planta de la Legislatura en usufructo de licencia. Cita jurisprudencia y doctrina en apoyo a su postura, formula reserva del caso federal y finaliza con petitorio de estilo. A fs. 56/57 comparece la abogada Verónica Sudar Klappenbach en representación de la Provincia del Chaco, con el patrocinio letrado del Fiscal de Estado de la Provincia y adhiere a los fundamentos presentados por la Cámara de Diputados. A fs. 59 se declara la cuestión de puro derecho. A fs. 64 se remiten las actuaciones a la Procuración General a fin de que emita dictamen, el que obra a fs. 65/68 y vta. recomendando el rechazo de la acción por falta de legitimación de los accionantes (Dictamen N° 346/17). A fs. 71 se llama autos para sentencia. II. Circumscripita la cuestión en los términos que anteceden, surge del relato de la causa que los actores pretenden con su acción la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 7740 sancionada el 09/10/15 que dispone la incorporación de diputados suplentes de manera transitoria en reemplazo de aquellos que gocen de licencias para el desempeño de un cargo o función pública. Consideran que la norma vulnera en forma ilegal y arbitraria los arts. 1, 97, 100 inc. 1 y 105 tercer párrafo de la Constitución Provincial. 1. Dicho ello, y pese a que a fs. 39/40 por Resolución N° 215 se declaró formalmente admisible la acción de inconstitucionalidad promovida, en esta instancia corresponde se realice el examen pormenorizado pertinente, con los nuevos elementos aportados, respecto a todas las cuestiones de fondo controvertidas en la causa. En ese marco, surge que la legitimación activa es cuestionada por la demandada en su responde, en el entendimiento de que los diputados no poseen facultades

para entablar la presente. Los accionantes, todos legisladores provinciales, alegan agravio dado que la ley atacada afecta el normal funcionamiento de la Cámara dando lugar a situaciones irregulares que podrían viciar de nulidad a todos los actos en que intervengan los suplentes, generando a su vez derechos a favor de estos últimos. El art. 3 de la Ley Nº 6863 reglamentaria del art. 9 de la Constitución Provincial, establece que esta acción podrá ser ejercida por quien tenga un interés legítimo o derecho subjetivo, debidamente justificado. En dicho sentido, y tal como lo afirma el Procurador General en su dictamen, no basta con la invocación de los intereses generales que plantean los actores. Lo que no alcanzaría para demostrar un daño claro, directo, inmediato de sus prerrogativas legislativas ni la existencia de perjuicios hacia sí mismos como individuos. Sí podrían alegarlo los diputados suplentes a la terminación del mandato o gestión de los titulares en los cargos públicos a los que fueron convocados. La doctrina en general niega legitimación activa a los diputados en este tipo de acciones (ver Compendio de Derecho Procesal Constitucional, Ed. Astrea, 1ª Edición, Buenos Aires, 2009, p. 398). También así lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en reiteradas oportunidades: recientemente en el caso *Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo* donde rememoró otros tantos pronunciamientos en ese sentido: Fallos: 313:863, "Dromi"; 317:335 "Polino"; 322:528 "Gómez Diez"; 323:1432 "Garré" y 324:2381 "Raimbault". Se concluyó allí que *un legislador no tendría legitimación activa cuando lo que trae a consideración de un tribunal de justicia es la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas. Por el contrario, dicha legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto?* (Fallos: 333:1023). En virtud de las pautas hasta aquí esbozadas, parecería ser que la única solución plausible sería el rechazo de la acción en tanto la falta de legitimación de los señores diputados. Sin embargo, existen en este caso en particular, intereses que exceden a las partes y cuya afectación no puede de ninguna manera restringir el acceso a esta instancia, por lo que, excepcionalmente, ameritarían un análisis de fondo del asunto. No puede ignorarse el hecho de que la cuestión planteada en estos autos refiere al funcionamiento del órgano a cargo del Poder Legislativo en la Provincia -la Cámara de Diputados- y la constitucionalidad de su labor, que se haya taxativamente reglada por la ley fundamental. Ello involucra los más delicados elementos del sistema republicano de gobierno y la consecuente división de poderes que ha sido adoptada en el art. 1 de la Constitución Provincial por mandato constitucional nacional (art. 5 CN). La forma en que se incorporan diputados no es menor. En ese sentido, la denuncia de afectación de una norma constitucional que, nada más y nada menos, regula este aspecto trascendental, no puede ser ignorada por este Tribunal, a quien le asiste el conocimiento y la decisión de las causas que versen sobre los puntos regidos por la Constitución y las leyes de la Nación y de la Provincia (art. 161). Sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación que *cuando están en juego las propias reglas constitucionales no cabe hablar de dilución de un derecho con relación al ciudadano, cuando lo que el ciudadano pretende es la preservación de la fuente de todo derecho. Así como todos los ciudadanos están a la misma distancia de la Constitución para acatarla, están también igualmente habilitados para defenderla cuando entienden que ella es desnaturalizada, colocándola bajo la amenaza cierta de ser alterada por maneras diferentes de las que ella prevé?* (Fallos: 336:760). Dados los argumentos volcados en los párrafos precedentes, el caso en análisis excepcionalmente merece que avancemos en su estudio de fondo, dado que de ser ciertas las alegaciones invocadas, existiría una manifiesta inconstitucionalidad que afectaría el normal funcionamiento de uno de los tres poderes del Estado; lo que no puede ser consentido por este Cuerpo. Precisamente, es la trascendencia institucional que exhibe el conflicto lo que avala que este Tribunal, como último garante de la supremacía constitucional provincial por mandato del art. 161 de la ley fundamental, intervenga a fin de preservar el normal funcionamiento del sistema republicano de gobierno. Además, las particulares características de la jurisdicción que se insta a través de este especial proceso -que no puede ceñirse a las previsiones legales aplicables a la normalidad de los casos- y la naturaleza de la cuestión debatida y al interés público comprometido, imponen la ineludible actuación de este Tribunal en ejercicio de su elemental misión como último interprete de la Constitución Provincial. En esa línea, el Alto Cuerpo Nacional sostuvo que *la intervención de la Corte Suprema resulta necesaria para poner remedio a una situación cuyos alcances exceden el interés de las partes para proyectarse sobre la buena marcha de las instituciones?* (Fallos: 300:417). En concreto, en lo que a la gravedad institucional refiere y su tratamiento en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Osvaldo Gozaíni señala que *Se puede afirmar (...) que la línea jurisprudencial señera del caso 'Jorge Antonio' (Fallos 248:189) queda como cierta toda vez que [...] la existencia de aspectos de gravedad institucional pueden justificar la intervención de la Corte superando los ápices procesales frustratorios del control constitucional confiado a ella' (autor citado, Requisitos procesales para requerir el 'per saltum', Sup. Const. 2015 (marzo), 3 ? LA LEY 2015-B, 801). Esa gravedad institucional ha permitido a la Corte tomar conocimiento en ciertas causas con el fin de preservar los principios básicos de la Constitución Nacional en casos que conmueven a la sociedad entera (Fallos: 257:132), en conflictos que afectan a la conciencia de la comunidad (Fallos: 300:1110) o, como el presente, cuando esté afectada la buena marcha de las instituciones (Fallos: 300:417) (cfr. Corte Suprema de Justicia, Máximos Precedentes. Derecho Constitucional, Pablo Manili (dir.), El requisito de la trascendencia como causal autónoma en el recurso extraordinario federal Osvaldo A. Gozaíni, La Ley, 2013,*

T. I., págs. 170/171). Este autor, al momento de definir esa cuestión trascendental, acertadamente apunta ¿son cuestiones federales o constitucionales, cuya relevancia está implícita en el deber de controlar la constitucionalidad de las leyes. Si se espera que la Corte federal sea la última interprete de la Norma fundamental no se ve posibilidad alguna para rehuir de esa misión? (ob. cit., págs. 171/172). Lo que mutatis mutandi consideramos aplicable al presente caso. En consecuencia, siendo que se presenta una situación institucional que excede el mero interés de las partes y que de mantenerse, podría afectar de manera directa el correcto funcionamiento de las instituciones de acuerdo a las disposiciones establecidas en la Constitución Provincial, debemos tener por superados estos avatares formales e ingresar al análisis de fondo de la causa. 2. En concreto, se cuestiona aquí la constitucionalidad de la incorporación transitoria de diputados dispuesta por Ley N° 7740, en caso de otorgamiento de licencia al diputado titular para el desempeño de un cargo o función pública (art. 1). Según la norma, el diputado ejercerá sus funciones por el tiempo de otorgamiento de la licencia y cesará automáticamente ante el ingreso del titular (art. 2). Esta regulación se encuadra en la Sección III de la Constitución Provincial, capítulo I ¿Cámara de Diputados?, donde se encuentra reglamentado el funcionamiento del órgano en donde reposa el Poder Legislativo de la Provincia. En palabras de Néstor Pedro Sagüés, la constitución formal-oficial cumple una misión clave: estructurar al Estado, en un doble sentido. Como estructura de valores donde la constitución perfila ideológicamente al Estado, indica cuales son sus metas supremas y prioriza ciertos fines sobre otros. Y con la misma relevancia, como estructura del poder, que diseña en lo fundamental la arquitectura del Estado prescribiendo quién, cuánto, qué y cómo se manda (cfr. autor citado, Elementos de Derecho Constitucional, Astrea, Buenos Aires, 2001, 3ª Ed., T. I., pág. 95). Precisamente, con aquella Sección Tercera del texto constitucional chaqueño inicia la parte dedicada a la organización del poder, sus funciones, los órganos que las desempeñan, las relaciones entre ellos, su distinción y separación, el modo de acceso, entre otros pormenores. Esta parte desarrolla el dinamismo existente en la estructura gubernativa ya que, al decir de Germán Bidart Campos ¿el poder no se acciona solamente para entrar en relación jurídico-política con los hombres que componen la población, sino que se mueve y provoca también relaciones que podríamos llamar internas, dentro del ámbito mismo de aquella estructura gubernativa? (autor citado, El derecho constitucional del poder, Ediar, Buenos Aires, 1967, T.I., pág. 14). Continúa el recordado profesor, asegurando que dicha parte es un ¿medio para un fin, el cual fin radica en ejercer ese poder sobre la población del estado?. Con ese objetivo, habrá que estructurar y componer los órganos y funciones del poder, que para ejercitarse y ponerse en movimiento tendrá que organizar todo el aparato orgánico-funcional que lo compone (cfr. ob. cit., pág. 15). Es decir, esta parte orgánica no persigue otra razón más que estructurar el poder. Y es que bajo tales parámetros, la actividad de la Cámara de Diputados -así como de los demás estamentos que componen todos los poderes del estado- se encuentra total y completamente demarcada por el texto constitucional y cualquier regulación infraconstitucional deberá ineludiblemente adecuarse y atenerse al contenido de la Carta Magna. Lo dicho significa que el ejercicio del poder por parte de los gobernantes se encuentra limitado por la supremacía constitucional, lo que a su vez determina que todas aquellas normas que se dicten como consecuencia de dicho ejercicio, sólo serán válidas y jurídicamente obligatorias cuando no se opongan a la supremacía material y formal de la constitución (cfr. Gregorio Badeni, Tratado de Derecho Constitucional, La Ley, Buenos Aires, 2006, T.I., pág. 242). Sostener lo contrario implicaría que los gobernantes puedan modificar las reglas del juego fundamentales de la sociedad política, con su secuela de arbitrariedad e inseguridad en la regulación de las relaciones de poder (cfr. ob. cit., pág. 242). El artículo 1 de la ley cuestionada dice: ¿Determinase que en caso de otorgamiento de licencia a un diputado para el desempeño de un cargo o función pública, deberá incorporarse al suplente que corresponda por el tiempo de otorgamiento de dicha licencia?. A continuación, el artículo 2 establece que ¿el suplente ejercerá sus funciones por el tiempo de otorgamiento de la licencia y cesará automáticamente ante el ingreso del titular?. Mientras tanto, la Constitución Provincial en su artículo 97 determina ¿El diputado que se incorporare en reemplazo de un titular completará el término del mandato de éste?. A su vez, el artículo 100 dice ¿En caso de exclusión, remoción o cesantía de un diputado, así como de fallecimiento o renuncia, la Cámara procederá de inmediato a incorporar al suplente que corresponda por orden de lista?. A los mismos se añade el artículo 103, que expresamente establece que ¿Los legisladores desafueros serán reemplazados por todo el término de suspensión. La ley reglamentará el trámite del desafuero y la incorporación de los suplentes?. Del juego armónico de estos dispositivos podemos afirmar que la incorporación de suplentes está prevista constitucionalmente para los casos de exclusión, remoción, cesantía, fallecimiento o renuncia (art. 100), en cuyo caso la Cámara convocará de inmediato al suplente que corresponda, el cual deberá, conforme el art. 97, completar el término del mandato de quien reemplace. A esta situación se suma otra, definida de forma clara en el art. 103, según el cual, cuando se promueva acción penal contra un diputado y la Cámara decida su desafuero, el suplente asumirá por el término de la suspensión. La ley reglamentaria que ordena la Constitución deberá referirse exclusivamente al trámite del desafuero y a la eventual incorporación de suplentes en dicho caso. En estos términos, las normas constitucionales son claras y no dejan lugar a dudas en cuanto a las posibilidades y formas en que serán incorporados los suplentes a la Cámara. La primera, por exclusión, remoción, cesantía, fallecimiento o renuncia, de manera definitiva y hasta completar el mandato de quien reemplazan, la

que no deja disposición alguna librada a reglamentación posterior. Y la segunda, que sí requiere específicamente de regulación, mas es clara en cuanto al supuesto al que se refiere: el desafuero. Resulta pertinente traer a colación la doctrina inveteradamente sostenida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tomando la jurisprudencia del Máximo Tribunal de los Estados Unidos en el famoso caso *Marbury vs. Madison* dejó sentado que: "es de la esencia del sistema constitucional que nos rige, la limitación de los poderes públicos a sus atribuciones y facultades demarcadas como derivadas de la soberanía del pueblo, por su expreso consenso. Es principio de derecho común que el mandatario solo puede hacer aquello a que se halla expresa o implícitamente autorizado por su mandato, y este principio es el mismo que sirve de base a la interpretación de los poderes en el orden constitucional. Solo a las personas en el orden privado es aplicable el principio de que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no mande, ni privado de hacer lo que la ley no prohíbe; pero a los poderes públicos no se les puede reconocer la facultad de hacer lo que la Constitución no les prohíbe expresamente, sin invertir los roles respectivos de mandante y mandatario y atribuirles poderes ilimitados" (Fallos: 32:120, "Sojo Eduardo s/habeas corpus", 22/09/1887). Recientemente, se ha expedido en el mismo sentido en el caso *Rizzo*, donde se reiteró que "es principio de nuestro ordenamiento constitucional que ningún poder puede arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido conferidas expresamente (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 (artículo 19 de la Constitución Nacional), no de los poderes públicos. Estos, para actuar legítimamente, requieren de una norma de habilitación" (Fallos: 336:760, "Rizzo, Jorge Gabriel, apod. lista 3 Gente de Derecho s/acción de amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional Ley 26855 s/medida cautelar", 18/06/2013,). Todo esto implica reconocer la distribución funcional de competencias realizada en la norma fundamental, dirigida a determinar quiénes crean los distintos niveles jurídicos y con qué contenidos genéricos. Al ser la Constitución producto del poder constituyente, los poderes constituidos se encuentran limitados por las determinaciones de aquel contenidas en el texto supremo (cfr. Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya, *Derecho constitucional argentino*, Rubinzal Culzoni, 2ª Ed., T.I., pág. 559). Dicho de modo más simple, los poderes constituidos no pueden arrogarse facultades propias del poder constituyente, alterando lo que éste ha determinado en la Constitución. Y ante la claridad del precepto constitucional, no existe análisis analógico o integrador que imponga una solución distinta a la del caso. Resulta por demás ilustrativo lo sostenido por Humberto Quiroga Lavié al comentar el art. 19 de la Constitución Nacional cuando dice que "[f]rente a la regla de oro del ordenamiento constitucional [de que todo lo no prohibido está permitido], existe otra según la cual todo lo que no les está expresamente permitido a los poderes públicos, o que no se encuentra implícito, como medios necesarios para llevarlo a cabo, debe considerarse que les está prohibido, es decir sujeto a inconstitucionalidad o nulidad, según los casos" (autor citado, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, Zavalia, 4ª Ed., pág. 127). Estas consideraciones adquieren aún mayor relevancia después de comprobar que ha ingresado a la Cámara de Diputados, escasos días antes de la presentación del proyecto que derivó en la ley atacada, otro del mismo tenor, firmado por los mismos legisladores, pero proponiendo una enmienda constitucional. De los fundamentos del mismo se extrae expresamente el conocimiento por parte de los diputados del impedimento existente en la Carta Magna provincial. El mismo afirma: "El presente proyecto de ley tiene por finalidad propiciar la enmienda constitucional del artículo 97 de la Constitución de la Provincia del Chaco 1957-1994 (...). De esta manera viene a subsanarse lo que entendemos una imposición por demás rigurosa respecto a lo que actualmente establece la Constitución, en tanto dispone para dicho supuesto que el que ingresare en lugar de un titular completará el mandato de éste hasta su terminación; lo cual, interpretamos resulta exagerado en la medida de que a la luz de los hechos y recientes antecedentes que se han tenido, diversas razones y circunstancias pueden suscitarse con la entidad suficiente para generar condiciones que hagan a un legislador cesar en sus funciones, sin que ello implique necesariamente dimisión" (Proyecto de Ley Nro:3666/2015, presentado el 11/11/15). Karl Lowestein categoriza dos tipos de inobservancia de las disposiciones constitucionales. La primera, donde el detentador de poder intenta buscar en la constitución la interpretación que le resulte más cómoda y beneficiosa para sus tareas específicas. Y la otra, cuando la disposición constitucional no sea aplicada o realizada en forma deliberada. Afirma "[d]icha disposición permanecerá entonces como una *lex imperfecta*, como letra muerta, en contradicción con la supuesta obligatoriedad inalienable de la ley fundamental" (autor citado, *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1983, pág. 223). Dicho todo ello, en el marco de las atribuciones que la Constitución Provincial confiere a este Superior Tribunal de Justicia, habiéndose comprobado que la Ley N° 7740 excede el límite reglamentario que la Constitución impone, entendemos que la causa denota una gravedad institucional insalvable; lo que determina forzosamente la inconstitucionalidad de la norma atacada. 3. Por lo expuesto, fundado la decisión en los consideraciones esbozadas, y siendo que confieren suficiente sustento legal para la admisión de la presente acción de inconstitucionalidad, no corresponde nos expidamos sobre los restantes argumentos vertidos por las partes. **ASÍ VOTAMOS.** EL SEÑOR JUEZ ROLANDO IGNACIO TOLEDO AGREGÓ: Comparto los votos de la mayoría, incluyendo sus fundamentos y razones, a lo que agrego lo siguiente: La Constitución de la Provincia del Chaco establece un sistema rígido de reforma, característica que comparte con su par nacional, pese

a la diferencia en las formas establecidas para realizarlas. Esto significa que no puede alterarse su letra por el simple procedimiento de la sanción de la ley. Así, el art. 207 determina que la Constitución sólo podrá ser reformada, en todo o en parte, por una Convención Constituyente especialmente convocada al efecto; a lo que el art. 212 agrega la posibilidad de enmienda o reforma de un artículo y sus concordantes por parte de la Legislatura, pero a través de un mecanismo especialmente dispuesto en la norma fundamental. En virtud de ello es que entiendo que pese a que los señores diputados han perdido en el juego de minorías y mayorías propio del procedimiento de sanción de las leyes (doctrina citada por el voto precedente, cfr. CSJN Fallos: 333:1023), por lo que prima facie, cabe considerar que los mismos no tienen legitimación para accionar bajo estas condiciones, lo cierto es que la materia litigiosa comprendida en este proceso, involucra una posible lesión de gravísima entidad al sistema republicano de gobierno, siendo que la Ley N° 7740 modifica nada más y nada menos que la forma en que los diputados son incorporados a la Legislatura y por consiguiente los que forman dicho Poder Legislativo. Esto evidencia una afectación directa al funcionamiento de los poderes que conforman el Estado Provincial y cada una de sus instituciones, las que han sido establecidas en las disposiciones de la Constitución Provincial y no pueden modificarse sino por medio de los procedimientos previstos en los arts. 207 y 212. Cualquier conclusión en contrario implicaría aceptar que el poder constituido puede avanzar sobre el poder constituyente denostando el carácter rígido de las normas fundamentales y la manera en que ellas instituyen la forma en que el poder será ejercido. Esto pone en evidente crisis al normal desenvolvimiento de las instituciones, con la gravedad que ello representa. Resulta pertinente traer a colación lo dicho por la Corte Suprema de la Nación en cuanto a que los mandatos del texto constitucional ¿han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos?. En virtud de ello es que ¿ningún poder puede arrogarse mayores facultades que las que le hayan sido conferidas expresamente (Fallos: 137: 47, entre otros)?. En consecuencia, y en atención a las claras previsiones contenidas en la Constitución respecto a la incorporación de diputados suplentes, permitir la modificación pretendida incide directamente en la forma republicana de gobierno y la división de poderes adoptada en el art. 1 de la Constitución Provincial, contraviniendo intereses que exceden ampliamente a las partes. Repito, el funcionamiento del Poder Legislativo se encuentra taxativamente reglado por la ley fundamental y cualquier cambio so pretexto de una interpretación que resulta claramente forzada, importa una innegable afectación a dichas pautas constitucionales. Como sostuve al comienzo y lo reitero, las disposiciones de la constitución son rígidas y permanentes por lo que no pueden ser transformadas ni alteradas a través de leyes inferiores desconociendo la claridad de sus preceptos e interpretando los mismos conforme la conveniencia del poder de turno. Esto significaría que diputados titulares y suplentes podrían circular ilimitadamente por la Cámara conforme la coyuntura, según sean licenciados o no, permitiendo que los mismos ingresen o egresen de la función pública sin ningún tipo de reparo. Posibilidad ésta que, sin lugar a dudas, no ha sido la intención del constituyente, conforme se extrae de los textos de los artículos en análisis. En virtud de ello, dada la afectación al funcionamiento de uno de los tres poderes del Estado y su consecuente incidencia sobre la forma republicana de gobierno, habiéndose comprobado que la Ley N° 7740 excede el límite reglamentario que la Constitución impone, entiendo que debe hacerse lugar a la inconstitucionalidad de la norma atacada. ASÍ VOTO. A LA SEGUNDA CUESTIÓN, LOS SEÑORES JUECES, DIJERON: III. 1. Con arreglo al resultado de la primera cuestión, corresponde hacer lugar a la acción instaurada en autos, declarando la inconstitucionalidad de la Ley N° 7740 conforme los fundamentos mencionados precedentemente. En lo concerniente a las costas, las mismas deberán ser soportadas por la demandada en virtud del principio general establecido en el art. 68 del CPCyC. 2. Respecto a la regulación de honorarios, en virtud del art. 25 en concordancia con los arts. 3, 4, 6 y 7 de la Ley N° 2.011 ("t.o.") y atendiendo al Salario Vital, Mínimo y Móvil vigente a la fecha del presente pronunciamiento (Res. N° 2/16), propongo la fijación de los mismos de la siguiente forma: Julio César Ferro, como patrocinante, la suma de pesos dieciséis mil ciento veinte (\$16.120,00). Todo ello más IVA e intereses si correspondiere. No regulándose honorarios a los Dres. Domingo Augusto Zamacola, Julia Elena Duarte Artecona y Verónica Sudar Klappenbach atento la forma de imposición de costas y su relación de dependencia (art. 42). Firme y consentida que sea la presente, se procederá a publicar en el Boletín Oficial de la Provincia. ASÍ VOTAMOS. Con lo que se dio por terminado el presente Acuerdo, dado y firmado por los señores Jueces, por ante mí, Secretaria, que doy fe. SENTENCIA N° 167 RESISTENCIA, 12 de junio de 2017. Y VISTOS: Los fundamentos del Acuerdo que antecede, el SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA; RESUELVE: I. HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad instaurada por los señores Carim Antonio Peche, Irene Ada Dumrauf, Ana María Canata, Carlos Martínez, Roy Abelardo Nikisch, Sergio Ariel Vallejos, Mariana Fernanda Salom y Hugo Dardo Domínguez, con el patrocinio letrado de Julio César Ferro declarando la inconstitucionalidad de la Ley N° 7740 y su consecuente caducidad (art. 9 Constitución Provincial). II. IMPONER las COSTAS a la demandada vencida, conforme los fundamentos vertidos en los Considerandos. III. REGULAR los honorarios de Julio César Ferro, como patrocinante, en la suma de pesos dieciséis mil ciento veinte (\$16.120,00). Todo ello más IVA e intereses si

correspondiere. No regulándose honorarios a los Dres. Domingo Augusto Zamacola, Julia Elena Duarte Artecona y Verónica Sudar Klappenbach. Todo conforme lo dispuesto en los Considerandos. IV. REGÍSTRESE, notifíquese personalmente o por cédula. Firme que sea la presente, publíquese en el Boletín Oficial de la Provincia. Dr. ALBERTO MARIO MODI Juez Superior Tribunal de Justicia IRIDE ISABEL MARÍA GRILLO Presidente Superior Tribunal de Justicia ROLANDO IGNACIO TOLEDO Juez Superior Tribunal de Justicia Dra. MARÍA LUISA LUCAS Jueza Superior Tribunal de Justicia EMILIA MARÍA VALLE Juez Superior Tribunal de Justicia NÉLIDA ESTER ARÉBALO Secretaria Técnica Superior Tribunal de Justicia Correlaciones: Constitución Chaco - BO: 7/12/1994
018650E