

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

## SENTENCIA

En la Ciudad de San Juan, a los once (11) días del mes de mayo del año 2022, en el Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/ Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac.Gral. 54/07) - Medida Cautelar-", en trámite ante este Juzgado Contencioso Administrativo, secretaría nº 1, dicto sentencia definitiva encontrándose la causa en estado de resolver conforme certificado de fecha 26/04/2022.

### I- ANTECEDENTES

**I.1. Demanda:** El 28 de diciembre de 2021 se presentan JUAN CARLOS GIOJA, GRACIELA SEVA y LEONARDO GIOJA, en calidad de ciudadanos, electores y legisladores provinciales de San Juan, por derecho propio, con el patrocinio letrado de los Dres. Andrés Mauricio Pacheco (Mat. 3395) y Dante Javier García (Mat. 4015), promoviendo acción declarativa de inconstitucionalidad y nulidad contra la ley 2348-N, sancionada y publicada en el Boletín Oficial en fecha 16/12/2021 (ejemplar nº 26569), y en particular contra los artículos 2, 35, 11 y 135, por su gravosa lesividad. Piden, como medida cautelar, que se suspenda la aplicación de la ley hasta que se resuelva en definitiva.

La causa es recibida en este Juzgado el 29/12/2021. Se despacha favorablemente la medida cautelar el 30/12/2021, ordenando la suspensión de

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

los arts. 35 y 135 de la Ley 2348-N. La Sala IV de la Cámara de Apelaciones Civil revocó esa decisión mediante sentencia del 08/04/2022<sup>1</sup>.

Señalan que la ley está viciada de nulidad e inconstitucionalidad por razones de forma y de fondo.

Respecto de los vicios formales, afirman que el proceso legislativo de sanción de la ley 2348-N está plagado de nulidades absolutas e insanables, que se describen en sus modalidades subjetivas y objetivas y en su gravedad consecuente.

En cuanto al aspecto de fondo o material, que sustentan en segundo lugar, dicen que el planteo se dirige especialmente a los artículos 2, 35, 113 y 135 en cuanto viola manifiestamente el derecho a elegir y ser elegido, menoscabando las garantías del ciudadano/a, elector/a de la Provincia de San Juan, desconociendo aviesamente derechos adquiridos a la luz de la Constitución Nacional, Código Civil, Constitución Provincial y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos suscripto por la Nación Argentina en materia de libertad electoral, inherente a los presentantes y que afectan, a su vez, también al cuerpo electoral en sí por ser los derechos involucrados de los denominados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la doctrina como

---

<sup>1</sup>Expte. 129221/CA/2 (SALA IV nº 1974). Magistrados votantes: Dr. Juan Jesús Romero - Dra. María Josefina Nacif (adhiera) - Dra. María Eugenia Varas (por su voto).

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

derechos de incidencia colectiva.

Dicen que la ley puesta en crisis debe ser declarada inconstitucional por estar viciada de nulidad, que no han consentido ni convalidado, por haber sido irregularmente sancionada por la Cámara de Diputados de la Provincia el pasado jueves 16/12/2021 en el marco de la 17º Sesión Ordinaria, convocada por Decreto nº 518-VPS-2021 de la Vicepresidencia Segunda a cargo del Diputado CARLOS ANTONIO PLATERO y con el refrendo del Secretario Legislativo NICOLÁS E. ALVO LÓPEZ.

Manifiestan que la pretensión se funda en el art. 11 de nuestra Constitución provincial que, en su primer párrafo establece taxativamente: *"Toda ley, decreto, ordenanza o disposición contraria a la ley suprema de la Nación o a esta Constitución, carecen de valor y los jueces deben declarar su inconstitucionalidad en juicio, aun cuando no hubiere sido requerido por parte, previo conocimiento de las mismas"*.

Advierten que la acción judicial se plantea en cumplimiento del deber que tienen como funcionarios públicos, pues constituye el único remedio eficaz para evitar los daños que puede ocasionar a nuestro sistema institucional la aplicación de la normativa atacada.

Resaltan que el acto legislativo cuestionado ha surgido de un procedimiento parlamentario viciado de nulidad por violación a las disposiciones del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados y, lo que es más grave aún, en

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

violación expresa la Constitución de San Juan, respecto del procedimiento para sanción de las leyes que expresamente prevé en la sección IV destinada al Poder Legislativo.

Relatan que, en ocasión de celebrarse la 17º Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, el 16 de diciembre de 2021, una vez sancionada la Ley Tributaria Anual y el Presupuesto, próximo a agotarse el temario incluido en el Orden del Día, el Diputado JUAN CARLOS ABARCA pide la palabra y hace moción de "alteración" de dicho Orden, solicitando se incorpore para su tratamiento en la modalidad reglamentaria "sobre tablas" el expediente que identifica bajo nº 2902 del año 2021 (registro de la Cámara de Diputados), que contenía el Proyecto de Ley suscripto como de autoría de las Diputadas RAMELLA, MONTI y PAREDES, más el propio ABARCA.

Que la Cámara resolvió aprobar la incorporación de ese proyecto y su tratamiento sobre tablas, dando comienzo a una serie de irregularidades violatorias del procedimiento constitucional y reglamentario.

Ante la sorpresa que generó esa inesperada modificación del orden del Día -situación que quedó registrada en la videograbación que era transmitida por algunos medios de comunicación locales, y a su vez por el registro que hace la propia Cámara- se produjo un desorden con manifestaciones de los diputados ante ese inadecuado procedimiento elegido para tratar una normativa de

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

significativa relevancia para el derecho público provincial, como es la materia electoral.

Señalan que la cuestionada ley no es ni más ni menos que el reemplazo y abrogación de la vigente Ley 1268-N "LEY DE MODERNIZACIÓN Y ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO DEL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POPULAR - CÓDIGO ELECTORAL PROVINCIAL", que consistiría esencialmente en la supresión de todo el Título I, de la Sección Segunda, Parte Especial, "De las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias", con sus tres Capítulos y 16 artículos.

Remarcan que "consistiría" pues, pese a la relevancia de la materia cuyo tratamiento y decisión legislativa se pretendía, se obstó el debido tratamiento parlamentario con su análisis, estudio y debate en comisión, y su posterior debate y sanción por el pleno del cuerpo, como hubiese merecido. Advierten que se llevó adelante el atropello de un procedimiento "exprés" en el sentido que tiene este adjetivo, que grafica algo realizado de forma "rápida y a presión". De manera tal que se obligó a un tratamiento que no permitió conocer adecuadamente a los propios legisladores (a excepción de los firmantes del proyecto, se supone) sobre qué se estaba legislando.

Seguidamente y planteadas algunas objeciones de orden técnico legislativo,

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

de oportunidad y conveniencia política, como la sugerencia formulada por el Diputado JUAN CARLOS GIOJA acerca de la necesidad de derivar ese proyecto para su tratamiento en Comisión. El Diputado LEONARDO GIOJA concretó la moción de "pase a comisión".

Destacan que esa moción de orden, contemplada en el art. 87 inc. 9º del Reglamento Interno, tiene una prelación establecida en el art. 88, que ordena su consideración inmediata y votación, "previas a todo asunto, cuando se esté en debate".

Pese a lo ordenado en el Reglamento Interno, que es ley en sentido material que rige el funcionamiento de la Cámara de Diputados y en particular sus sesiones -que presidía entonces su Presidente nato, el Sr. Vicegobernador ROBERTO GATTONI-, se incumplieron esas normas, impidiendo la inmediata consideración. Contrariamente a ello, se difirió la consideración y votación para la ocasión en que se pondría a consideración la aprobación del proyecto en cuestión.

Ese incumplimiento reglamentario generó un mayor desorden en el desarrollo de la sesión, y en ese contexto se concretaron las dos graves violaciones al orden constitucional que motivan esta acción y que detallan.

En primer término, denuncian que desde la presidencia de la Cámara, en forma antirreglamentaria, se sometió a votación del cuerpo la moción de orden

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

en que el proyecto pase a Comisión, que arrojó el siguiente resultado: 13 votos afirmativos, 6 votos negativos y 17 abstenciones. Desde la presidencia, y en medio de un clima de confusión y desorden creciente, se sometió a consideración la moción de aprobación que había formalizado la Diputada CELINA RAMELLA en ocasión de apoyar y pretender fundamentar el proyecto, soslayando el resultado de la votación en la que había sido aprobada la moción de orden del Diputado LEONARDO GIOJA para que el proyecto fuese enviado a Comisión.

Para ilustrar esa grave violación, se refieren a las normas constitucionales sobre funcionamiento de la Cámara de Diputados. El art. 146 dice: *"Las decisiones de la Cámara son por simple mayoría de votos, salvo los casos en que expresamente esta Constitución prevea otra mayoría"*.

El art. 151 dispone que *"La Cámara de Diputados sesiona con la presencia de la cuarta parte de sus miembros, pero para tomar resoluciones se requiere la presencia de la mitad más uno"*.

Ello lleva a considerar que, al someterse a votación la moción de orden de "pase a Comisión", los 13 votos afirmativos fueron eficaces para remitir el proyecto a Comisión y clausurar allí su tratamiento. Sin embargo, la Presidencia obvió deliberadamente el resultado y a continuación llamó a votar la moción de aprobación de la Diputada RAMELLA, configurando una clara violación de las

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

normas constitucionales.

Razonan que los 13 votos afirmativos cumplen con las exigencias de los arts. 146 y 151 de la Constitución pues conforman la "simple mayoría de votos" y representan un 68,42% de los votos emitidos (19), que conforma la "presencia de la mitad más uno" (36 es el total de integrantes de la Cámara de Diputados).

Señalan que las normas de la Constitución provincial son de mayor jerarquía a las del Reglamento Interno, por lo que en modo alguno se puede interpretar que este último deba prevalecer.

Ante cualquier pretensión en tal sentido, es importante consultarle al propio constituyente para averiguar cómo entendió y concibió a esa norma que hoy se analiza y que ha sido violada flagrantemente por la Presidencia de la Cámara y por los miembros que, con su voto, convalidaron tal transgresión.

Reproducen las expresiones de la Convención Constituyente de 1986, que constituyen una "interpretación auténtica". De acuerdo con lo señalado entonces por el Convencional RUBÉN PONTORIERO, al señalar que *"teniendo en cuenta que hemos aprobado el art. 131 y observando que en el articulado no se han prohibido las abstenciones de los miembros de la Cámara, con la simple mayoría podríamos incurrir en un grave error, ya que veintiún diputados formarán quorum y ante una Ley decisoria, nueve votarán por sí, seis por no y habrán seis abstenciones. O sea, en un Cuerpo de cuarenta y dos diputados, quedaría sancionada una Ley con nueve votos. Es por ello que voy a permitir sugerirle a la Comisión Reformadora que donde dice "simple*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*mayoría" diga "mayoría absoluta". Igualmente voy a insistir con la propuesta en el artículo, creo que es el 151".*

Resulta claro que la votación de la moción de orden del pase a Comisión fue válida y eficaz. Sin embargo, fue ignorada y ninguneada por la Presidencia del Cuerpo, configurando una violación de la Constitución bajo la caprichosa, capciosa e inadmisibles interpretación de que "las abstenciones se deben tomar como votos por la negativa". Advierten que, de tal modo, el Sr. Presidente nato de la Cámara ha agregado a sus funciones la de ser intérprete de las normas constitucionales.

Sentada esa primera violación a la Constitución, exponen la segunda infracción que provoca la nulidad planteada.

Apuntan que nuestra Constitución provincial, señera en muchos aspectos, contempla en el art. 156 una clasificación de leyes. Así, establece cuatro "clases de leyes": 1) Decisorias; 2) De base o programas legislativos; 3) Técnicas o reglamentarias; 4) Medidas.

Por lo tanto, toda ley en nuestro ordenamiento debe responder a alguna de esa clase de leyes.

Señalan que esa clasificación fue objeto de una amplia y ardua discusión en el seno de la Convención Constituyente, que se desarrolló durante la 4º Sesión de fecha 4 de abril de 1985 (Reunión 15).

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Advierten que no resulta admisible, ni útil en este caso, la pueril argumentación fáctica de que una ley será (de tal o cual clase) porque el legislador así lo plasma en el texto de la norma, como se mencionó en el debate del 16 de diciembre de 2021.

En contraste con ello, señalan que cobra especial relevancia, para determinar qué clase de ley es la 1268-N (Código Electoral Provincial), como la 2348-N, que abroga aquélla y cuya validez y constitucionalidad se cuestiona en este proceso judicial, la certeza de que no es una Ley Medida (las que resuelven o disponen sobre situaciones no recurrentes de carácter administrativo), como así tampoco una Ley Técnica o Reglamentaria, porque repele no solo a la normativa del art. 157 que contempla la facultad co-legislativa reconocida al Poder Ejecutivo a través de las llamadas "Leyes de Necesidad y Urgencia", que excluye como materia posible a la contemplada en el inciso 24) del artículo 150 (Código Electoral). Resaltan que no solo la normativa invocada, sino que la legislación comparada y el propio sentido común rechazan reconocerle a los poderes ejecutivos facultades para legislar en materia electoral, al margen de los poderes legislativos, que representan el abanico de la voluntad popular.

Por lo tanto, no cabe duda que la ley electoral debe ser considerada decisoria, o como ley de base o programa legislativo. En consecuencia, se debe aplicar el art. 163 de la Constitución, que establece con claridad: "*Las leyes de*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*base o programas legislativos tiene que ser compatibles con las leyes decisorias; la restante legislación con las referidas leyes y con las de base o con los programas legislativos, siendo aplicable a dichos efectos el procedimiento de control de constitucionalidad previsto por esta Constitución. Las leyes decisorias, las de base y los programas legislativos, sólo pueden ser modificadas en una sesión de la legislatura especialmente convocada al efecto".*

Destacan que esas leyes solo pueden ser tratadas en una **sesión especial**. Así ilustran que las sesiones ordinarias son las fijadas todos los años desde el primer día hábil de abril hasta el último día de noviembre, en los días y horas de tablas; "especiales", las que se efectúen fuera de esos días; y sesiones extraordinarias, las convocadas por el Poder Ejecutivo o la Presidencia de la Cámara a solicitud de la tercera parte de los miembros.

Además de todos los vicios apuntados, existe otra colisión con la norma constitucional, que se verifica con la sola lectura del Decreto nº 518-VPS-2021, de convocatoria a la 17º Sesión Ordinaria en la que se sancionó la ley que cuestionan en esta acción judicial. Es decir, no hubo convocatoria a sesión especial, tal como se ha referido.

Por ello, y luego de advertir estas irregularidades a la Presidencia de la Cámara de Diputados, los demandantes Diputados Juan Carlos Gioja, Leonardo Gioja y Diputada Graciela Seva, previo a la votación en general se retiraron de sus bancas y no participaron de esa votación.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Se refieren a los deberes funcionales. Destacan que lo denunciado, tal como se expuso en la Legislatura, afecta desde un inicio esta pretendida sanción legislativa, que la torna carente de valor en los términos del art. 11 de la Constitución provincial. Que el comportamiento expuesto constituye una grave defección de la función parlamentaria, que afecta a la Cámara de Diputados como órgano del Poder Legislativo provincial, y que se asienta la responsabilidad en su Presidencia, en la persona del Sr. Vicegobernador de la Provincia y en la de los Sres. Diputados que consintieron con su voto que se incurra en la violación de normas constitucionales, tal como se ha demostrado. También quedan comprendidos los secretarios de la Cámara quienes, al igual que aquéllos, han jurado, bajo la fórmula elegida en cada caso, "cumplir y hacer cumplir" la Constitución Provincial, las leyes y el reglamento interno. Que esas responsabilidades también alcanzan a las autoridades del Poder Ejecutivo que intervienen técnico-jurídica y políticamente en el proceso co-legislativo de promulgación.

Se extienden en argumentos sobre la nulidad del procedimiento parlamentario y la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, para fundamentar y justificar la acción promovida.

Se refieren en extenso a las normas constitucionales que regulan la cuestión, con especial énfasis a los argumentos de los convencionales

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

constituyentes Pablo Ramella, Eduardo Luis Leonardelli, Héctor Miguel Seguí, Mario Gerarduzzi y Margarita Ferrá de Bartol, por solo citar a algunos que "se sonrojarían, de bronca, al ver la procacidad, la desvergüenza con la que atropellan desde el propio Poder Legislativo las normas constitucionales que ellos con tanta enjundia discutieron y nos legaron".

Al desarrollar el contenido de la cuestionada Ley 2348-N, se refieren en particular a los arts. 2, 35, 113 y 135.

Señalan que esos artículos, especialmente el 135, disponen la exclusión y el cese de la participación popular en la selección de los candidatos que competirán en las elecciones generales, reemplazándolo por la voluntad de cada partido con base en el padrón partidario.

El art. 2 establece que las elecciones serán obligatorias u optativas, según determine esa ley. Así, esta previsión forma parte del dispositivo de prescindir del padrón total de electores reemplazándolo por el de las elecciones internas partidarias, y en este caso puntual, viene a introducir un supuesto de elección optativa, que es para el caso que se presente una sola lista, que será proclamada directamente por la autoridad partidaria. Con ello se priva de la participación en la formación de la voluntad política no solo a los electores del universo total de ciudadanos en condiciones de votar, sino que también deja el atajo de no votar a los integrantes del padrón partidario en el caso que se presente una sola lista.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Por su parte, el art. 35 valida que las agrupaciones políticas reconocidas que han proclamado candidatos y candidatas mediante el procedimiento previsto por el Código, presenten esas listas ante el Tribunal Electoral Provincial, con lo cual la única exigencia al partido para presentar listas es que hayan hecho una elección interna partidaria o presenten la lista única proclamada como ganadora sin hacer elecciones internas.

Respecto del art. 113, dice que le acuerda un papel de última instancia al Tribunal Electoral Provincial para el caso de la resolución de recursos en las elecciones internas partidarias. Esta disposición es coherente con la finalidad de la reforma introducida por la ley cuestionada, que es desarticular el sistema anterior que garantizaba mayores contenidos democráticos y, en su lugar, logra potenciar la menor dinámica de participación popular. Para ese fin es que le confiere al aparato partidario en el proceso de control y formación de la voluntad política y estatal, la que insisten es relegada a un papel de última instancia y, por cierto, muy diferente al sistema que se derogó con las PASO.

Por último, el art. 135 dice: "Se establece que los candidatos y candidatas que van a participar en las elecciones ordinarias o generales solamente podrán ser los que resulten electos en los procesos de selección internos partidarios realizados de acuerdo a lo que establezca la ley de Partidos Políticos 815-N y la normativa interna de la agrupación política. Igualmente, no se podrá ser

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

candidato a más de un cargo electivo en forma simultánea...".

Apuntan que esa norma es central y da sentido a los artículos anteriores, y explica cuál es la finalidad de la reforma en tanto ha concretado lisa y llanamente la derogación de la participación de las decisiones del pueblo en el proceso de formación de la voluntad política. El soberano, el Pueblo como base del poder ha sido relegado y se le ha quitado el rol de seleccionar a los candidatos. Por eso deroga las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) y las reemplaza por un sistema cerrado, acotado al padrón de afiliados, con consolidación del poder dominante de la autoridad partidaria en vez de la autoridad pública electoral, desarticulando el sistema de simultaneidad que era bueno porque era reductivo de la arbitrariedad y la especulación hacia adentro de cada partido a la hora de efectuar sus elecciones partidarias para la selección de candidatos.

Así, el nuevo sistema viene a liquidar la obligatoriedad de legitimar los candidatos en elecciones con el padrón total, aun cuando sea una sola la lista presentada pues se trata de representar al pueblo y en esa inteligencia es lógico que la validación popular sea irremplazable sin importar si se trata de una o más listas. En todos los casos es primordial que el soberano les proporcione sustento a la representación.

Afirman que la reforma, equivocada de cabo a rabo, es francamente

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

negacionista de la profundización democrática que siempre necesita la sociedad, y colisiona con el proyecto democrático de la Constitución, que manda a fortalecer la democracia y en ningún caso a promover la lógica de la regresividad, y menos a atrasar la historia volteando las conquistas de cuotas de mayor participación popular logradas.

Entienden que esta reforma pretende que el pueblo elija sobre una oferta de candidatos que, previamente, han sido elegidos por un número pequeño de ciudadanos afiliados al partido. Así, excluye al mayor número de electores en el proceso de selección. Se produce un retroceso en la vida democrática al bajar el nivel de participación en los procesos de la formación de la voluntad política para cargos electivos con una serie de argumentos que son inatendibles, tales como el de la pandemia Covid-19 y el del gasto económico, olvidándose que el Código Electoral está destinado por esencia a ordenar el poder con base en la decisión del pueblo como soberano. Los valores democráticos y las obligaciones electorales con participación popular son valores permanentes de la sociedad y no pueden estar sujetas a una regulación por causas fluctuantes o porque se invoca un ajuste fiscal contra las conquistas de la democracia, como son las PASO.

Contrariamente a ello, la participación democrática es una inversión y no un gasto. Las cuestiones vinculadas a la pandemia son una circunstancia en la

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

vida de los pueblos, pero no pueden usarse para recortar la democracia y la participación popular.

Sostienen que el cercenamiento manifiesto del derecho de los presentantes se extienden a todo el cuerpo electoral ya que afectan a la condición de ciudadanía en sí misma, por lo que atañe a cada uno y a todos los miembros que componen la comunidad política y electoral de San Juan. Esa gravedad en la afectación del derecho cívico y político es la que habilita a pedir y obtener del órgano judicial una protección rápida y eficaz contra el accionar arbitrario del Estado.

Señalan que son inválidos los argumentos expuestos para derogar el sistema electoral anterior. Que lejos de inmiscuirse en la vida interna de un partido político, las PASO posibilitan la más amplia participación de la sociedad en la selección de precandidatos. Que la base de toda representación es el soberano, es decir, el pueblo, expresado en elecciones, donde los partidos son solo el instrumento para la nominación y postulación de candidatos, pero no el fin ni la causa de la representación. En síntesis, este retroceso en la participación es la guía errática que adopta la ley, cuyo fin es bajar el nivel de participación democrática en los procesos de formación de la voluntad política para cargos electivos.

Uno de los argumentos inválidos para sostener el cambio electoral es la

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

pandemia por Covid 19. El otro, el gasto económico que importa un acto electoral.

Frente a ello, subrayan que se trata del Código Electoral que, por esencia jurídica, está destinado a legislar para ordenar el poder con base en la decisión del pueblo, como soberano. Si no se regula el poder con base democrática, no hay sociedad democrática sino puesta a la deriva autoritaria. Por eso, los valores democráticos y las obligaciones electorales con participación popular son valores permanentes de la sociedad, y no pueden estar sujetas a una regulación por causas accidentales y provisionales, o porque se invoca un ajuste fiscal contra las conquistas de la democracia. Sencillamente porque no tiene precio vivir en democracia. Por lo tanto, es impertinente el argumento del proyecto basado en el costo de las elecciones. Tampoco es argumento válido la pandemia pues éstas son un accidente en la vida de los pueblos y, por principio, dichos criterios no pueden usarse para recortar la democracia y la participación popular.

En cuanto a la legitimación, se sustentan en el criterio de la Corte Suprema (Fallos 320:690). Señalan que la legitimación procesal como ciudadano y elector se ve reforzada con la condición de legislador. Reseñan que todo ciudadano elector tiene el deber de defender el derecho a elegir y ser elegido conforme al orden legal vigente en virtud de la inviolabilidad de las garantías constitucionales en materia de derechos cívicos y políticos en las que se encuentran comprendidos los intereses de los presentantes.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Afirman que los hechos y actos jurídicos denunciados no son una mera queja sino que constituyen un cercenamiento manifiesto del derecho de los presentantes, y que de suyo se irradian en todo el cuerpo electoral, ya que se afecta la condición de la ciudadanía en sí misma, porque atañe a cada uno y todos los miembros de la comunidad política y electoral de San Juan. Esa gravedad en la afectación del derecho personalísimo, cívico y político es el que habilita a pedir y obtener del órgano judicial requerido una protección rápida y eficaz contra el accionar arbitrario del Estado.

Luego desarrollan las razones de fondo de la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

Dicen que la ley 2348-N ataca el interés del ciudadano a la hora de ejercer el derecho a elegir y ser elegido, ya que arbitrariamente reduce el universo de electores que participarán en las elecciones previas para seleccionar a los candidatos que irán a las elecciones generales para definir las autoridades políticas de la Provincia de San Juan.

En tal sentido, afirman que la ley impugnada rebaja el estándar de la ciudadanía en el ejercicio de un derecho humano fundamental pues limita ese ejercicio a quienes tengan afiliación partidaria, excluyendo al mayor número de ciudadanos, y así los penaliza con menos derechos. Pero **también perjudica a los partidos políticos porque los separa de la gran mayoría de la sociedad**

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

**que se ve impedida de votar** (destacado del original). Esta nueva configuración legal resulta en extremo discriminatoria, provoca la exclusión odiosa de casi todo el universo de electores no afiliados, al prohibirle votar y hacerse votar en el proceso de selección para definir los candidatos que irán a elecciones generales. A ello hay que añadir que la ley genera incertidumbre en cuanto remite a lo que cada partido regule como proceso de selección de sus candidatos. De tal modo, pone fin a la situación de igualdad y certeza en el ejercicio de los derechos electorales, porque ahora todos los partidos deben des-democratizarse, ya que deben desanclar del universo total de electores, como expresión del pueblo y fuente máxima de poder, para encerrarse en el acotado y reducido padrón de afiliados.

Recuerdan que en el año 2009 se sancionó el sistema de las PASO a nivel nacional, y ello configuró un gran paso hacia la democratización de los partidos. Ahora, por la ley en crisis se produce una regresión histórica al sustituir aquel sistema por uno que se consideraba superado, de primacía de las cúpulas y castas partidarias, donde generalmente el que conduce es juez y parte, o tiene la suma del poder partidario porque controla el congreso partidario, el órgano ejecutivo del partido y la Junta Electoral del partido. Ello les permite afirmar que esta nueva ley es pro-unicato, pro-caudillista y autoritaria. Favorece la manipulación creando un riesgo cierto de desprotección de las minorías. Si en

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

2009 los partidos festejaron la democratización, adecuando sus cartas orgánicas, se preguntan cómo harán ahora para justificar este volantazo de 180º.

Señalan que el falso objetivo de ahorrar gastos se evidencia en cuanto, de mantenerse la ley impugnada, convivirán dos sistemas contrarios. Uno, el nacional con las PASO; otro, el de nuestra provincia, que igualmente obligará a hacer campaña, contratar seguridad, requerir escuelas, transporte de urnas, de boletas, de material eleccionario partidario, etc; todo ello para que vote un número reducido de electores incluido en el padrón partidario. En definitiva, esta nueva ley ha convertido el escenario electoral en una anarquía.

Revelan que el nuevo código electoral obliga a ir en contra de las conquistas democráticas que nuestra sociedad ha logrado desde 1983. Por ello se sorprenden que el poder político oficialista de San Juan haya impulsado y aprobado esa ley esperpéntica, contraria a la participación democrática y a los derechos del pueblo elector. Además, ha generado una regresión en la cualidad de la obligatoriedad del voto, a pesar de que nuestro país luce uno de los mayores números de concurrencia a las urnas.

Se extienden en argumentos. Señalan que la norma impugnada es tan arbitraria que perfora la Constitución Nacional misma, no solo en el art. 14 sino que mancilla derechos naturales preexistentes a toda positividad jurídica respecto del derecho a elegir y ser elegido, consagrados expresamente en el art.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

37 (derechos políticos), haciendo énfasis en la garantía de que "el sufragio es igual" y "todo ciudadano tiene derecho al sufragio", y por ello repugna la discriminación que pretende la nueva normativa. Citando a Carlos Cossio, afirman que esos derechos están unidos a la naturaleza de la persona misma y conforman y fundamentan la misma coexistencia e interferencia intersubjetiva, es decir, hacen viable y posible la vida en sociedad antes de toda norma positiva.

Apuntan que la efectividad de la ciudadanía política ha sido puesta en duda, bajo un oscuro manto de incertidumbre echado por la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo al avalar, con el acto co-legislativo de promulgación, el atropello descrito, cuando debería haber ejercido el derecho y grave deber de vetar conforme el mandato solemne de "cumplir y hacer cumplir la Constitución provincial" por violar severamente el proceso constitucional de discusión y sanción de las leyes. Ante tal omisión, corresponde que sea el Poder Judicial quien se pronuncie, en cumplimiento de la manda contenida en el art. 11 de la Constitución provincial, declarando dicha ley carente de valor e inconstitucional.

Luego ingresan al análisis circunstanciado sobre la inconstitucionalidad de los artículos 2, 35, 113 y 135 de la Ley 2348-N. Se explayan sobre las arbitrarias restricciones impuestas a los derechos políticos y a la derogación del derecho a elegir y ser elegido. Afirman que la ley en crisis afecta derechos constitucionales, tales como la igualdad, la defensa en juicio y debido proceso legal.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Se refieren a la independencia del Poder Judicial como uno de los pilares de la democracia, sin la cual no hay seguridad jurídica ni acceso a tutela judicial efectiva. Que esa independencia responde al principio constitucional de división de poderes, basado en la ideología clásica de control que organiza toda la estructura de contención del poder, para proteger a los miembros de la sociedad en sus libertades y derechos.

También alertan sobre la afectación a la seguridad jurídica. Dicen que la vigencia del Estado de Derecho requiere un marco confiable, estable, de normas generales que se apliquen con continuidad, al cubierto de sorpresas, cambios o giros que respondan a los intereses del gobernante de turno, y no al interés de la comunidad.

Por último, señalan la irrazonabilidad de las normas impugnadas, lo que resulta contrario al principio de razonabilidad que orienta la regulación de los derechos constitucionales.

En otro apartado, solicitan que se le dé a esta acción efecto *erga omnes*. Dicen que la ampliación de la legitimación para interponer acciones colectivas ha sido reconocida no solo por la moderna jurisprudencia, liderada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ("Mujeres por la vida", Fallos 329:4593; "Defensor del Pueblo", Fallos 330:2800, Consid. 10), y últimamente en el caso "Halabi". Citan doctrina administrativista. Se extienden en argumentos

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

para concluir que el Poder Judicial debe controlar que la actuación de los poderes del Estado permanezca dentro de los lineamientos fijados por la Constitución Nacional, examinando la constitucionalidad de la Ley 2348-N, conforme lo dispuesto por el art. 31, considerando especialmente la doctrina sentada en el caso "Marbury v. Madison": "... **un acto de la legislatura repugnante a la constitución, es inválido**". La cuestión planteada es justiciable y por ello corresponde a la judicatura examinar el flagrante apartamiento constitucional que motiva esta acción declarativa.

Se refieren a la procedencia formal de la acción. Luego, piden medida cautelar. Ofrecen prueba. Introducen la cuestión constitucional y formulan reservas del caso federal para ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en caso de una resolución adversa. Oportunamente, se dicte sentencia haciendo lugar al planteo, declarando con efectos erga omnes la inconstitucionalidad de la Ley 2348-N, y en especial de los arts. 2, 35, 113 y 135, con expresa imposición de costas.

**II.2. Contesta demanda:** el 22/03/2022 la PROVINCIA DE SAN JUAN contesta la demanda, solicitando su rechazo con imposición de costas (hojas 131/154 vta.). La presentación es efectuada por el Sr. FISCAL DE ESTADO, Dr. JORGE ALVO, y los Dres. MARCELA CUMPIÁN, ROY KIRBY y PABLO PULERI, conforme la representación acreditada.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Formulan negativa general y en particular de cada uno de los hechos invocados en la demanda.

**II.2.a)** En primer lugar plantean la falta de legitimación para obrar como defensa de fondo. Dicen que no es un presupuesto procesal sino un presupuesto sustancial o presupuesto para la sentencia de mérito, por cuanto solo en caso de tener las partes legitimación en la causa, el juez entrará a juzgar sobre el fondo, es decir, sobre la fundabilidad de la pretensión.

Esta legitimación determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo. Por ello, el examen de la legitimación constituye un requisito previo del análisis de admisibilidad de la pretensión.

Distinguen legitimación procesal de capacidad jurídica. Afirman que la calidad de diputados de los actores no los legitima a iniciar una impugnación judicial en este punto ya que, como representantes del pueblo, solo están facultados para debatir, mocionar y votar las leyes conforme la normativa que regula la materia. Ello en virtud de que la representación del pueblo la ejerce la Cámara de Diputados como un todo ("Polino", Fallos 317:335).

Refieren que la doctrina judicial ha señalado 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, tal como pretenden los actores en este

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

proceso judicial.

Advierten que tampoco tienen legitimación para impugnar la constitucionalidad de la norma, en su carácter de ciudadanos y electores, en tanto no invocan ni demuestran perjuicio concreto. Que la Corte Suprema ha resuelto que "la calidad de ciudadano es un concepto de notable generalidad, y que no basta para demostrar la existencia de un interés especial o directo, inmediato, concreto o sustancial para tener por configurado un caso contencioso" (Fallos 322:528; 324:2048; 333:1023).

Dicen que los actores no fundan su pretensión en un interés específico, concreto y atribuible, sino en un derecho genérico y en interés de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos electorales. Por ello, consideran que se debe rechazar la demanda *in limine*.

Subrayan que en el caso no se da la existencia de un interés particular de los demandantes, que es lo que la doctrina exige para que exista un caso judicial, que es el límite impuesto al Poder Judicial. El sistema de control constitucional excluye el control genérico o abstracto, o la acción popular.

Apuntan que en la Provincia de San Juan, por imperio constitucional y legal, solo el Fiscal de Estado y el Fiscal General de la Corte se encuentran legitimados para promover directamente ante el Poder Judicial una acción de inconstitucionalidad. Transcriben el art. 265 de la Constitución y el art. 11, inc.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

19), de la ley 633-E.

Concluyen que no existe en el caso afectación personal de los actores. Por ello descartan toda cuestión contenciosa que implique definir los alcances de los derechos, inmunidades y prerrogativas que les asisten a los actores en su calidad de legisladores. Que no han demostrado que hayan sido inequívocamente privados de ejercer las atribuciones que les asisten como legisladores, tanto durante el tratamiento para incorporar la norma "sobre tablas" como para su ulterior tratamiento y votación ya que decidieron "voluntariamente" retirarse de la sesión y no otorgar el debate legislativo que les incumbe en calidad de diputados provinciales.

**II.b)** Plantean la ausencia de caso. Dicen que no existe un agravio real, actual y concreto de los actores, lo que conduce necesariamente al rechazo del control de constitucionalidad porque falta un requisito indispensable para que el Poder Judicial ingrese a su control. Afirman que ello surge del propio Código Procesal Civil al regular la acción meramente declarativa.

Señalan que la acción declarativa de inconstitucionalidad es una creación pretoriana que carece de regulación autónoma y que en doctrina se discute si puede o no ser encauzada dentro del mecanismo de la acción declarativa de certeza (art. 286 CPC; art. 322 CPCCN), dado que ambos institutos procesales fueron concebidos para fines diferentes.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Razonan que, para la procedencia de la acción intentada, la falta de certeza debe ocasionar un perjuicio o lesión a los actores, que no se verifica en este caso pues los actores no tienen un interés legítimo y propio que esté jurídicamente tutelado.

Dicen que los actores no han demostrado una afectación actual sino que solamente mencionan una hipótesis a futuro, pero no un derecho que haya sido impedido u obstaculizado a través de la ley que impugnan. Consideran que la disputa planteada en la demanda es una controversia política, especulativa que discurre sobre un terreno teórico y político. Que la CSJN se ha pronunciado sobre el requisito del "caso" o "controversia judicial", que debe ser observado rigurosamente para la preservación del principio de división de poderes (Fallos 310:2342).

Concluyen que la aplicación de tales principios conduce al rechazo de la demanda ya que en ella se plantea un debate abstracto en torno a la Ley 2348-N que elimina las PASO, sancionada por el Poder Legislativo en ejercicio de sus facultades y atribuciones constitucionales. Sostienen que la parte actora impulsa este juicio en procura de resolver sus inquietudes o apetencias políticas por fuera de los límites del "caso" o "controversia".

Para poder impugnar la constitucionalidad, advierten que primero es necesario saber si los actores serán candidatos en la próxima elección. Y luego,

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

ver de qué modo la normativa cuestionada obstruye su candidatura o pretensión. A ello se suma que los actores se encuentran actualmente desempeñando sus cargos y cumpliendo funciones plenamente en su actividad legislativa y política, lo cual demuestra la falta de afectación frente a la sanción de la norma que impugnan.

Concluyen que, ante la ausencia de agravio concreto, la pretensión actúa como una simple consulta u opinión del poder Judicial sobre la constitucionalidad de la Ley 2348-N, pues no existe vinculación entre la situación actual de los actores y el objeto del proceso.

Afirman que, lejos de ello, el planteo de inconstitucionalidad se estructura sobre una base de conjeturas en torno al alcance que tendrían las disposiciones cuestionadas de la Ley 2348-N, frente a supuestos de hecho igualmente hipotéticos. Por lo tanto, no se justifica en modo alguno la actuación del Poder Judicial.

**II.c) Requisitos de la acción.** Afirman que en el caso no se verifican los requisitos que exige el art. 286 del CPC (su correlativo art. 322 del CPCCN) en torno a la acción meramente declarativa: a) el estado de incertidumbre; b) que haya un interés jurídico suficiente (es decir, que la falta de certeza pueda producir un perjuicio o lesión actual); c) que se verifique un interés específico en la declaración (es decir cuando el actor no dispusiere de otro remedio legal para ponerle término

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

inmediatamente). Citan el caso "Newland Leonardo Antonio c. Provincia de Santiago del Estero, del Dictamen del Procurador Fiscal al que se remite la Corte, Fallos 310:606 y 325:474.

Advierten que en este caso no se configura ninguna situación de incertidumbre sino que la demanda tiene un objetivo simplemente consultivo, que evidencia la mera disconformidad de los diputados actores con la eliminación de las PASO.

Respecto al perjuicio, el máximo Tribunal ha exigido que tenga un grado de afectación suficientemente directo y con concreción bastante (CSJN, Recurso de Hecho deducido por el Estado nacional - Ministerio de Economía y Producción causa Multicanal SA y otro c/ CONADECO Dto. 527/05 y otros, 9 de marzo de 2011). Lejos de ello, observan que la Ley 2348-N no les ha alterado a los actores su vida y actividad, no ha modificado su estado actual y no les ha coartado su derecho a futuro. Más allá de la entrada en vigencia de dicha ley, los actores no han demostrado impedimento alguno que importe conculcar sus derechos subjetivos o que los ponga en peligro de modo concreto y suficiente, que habilite la intervención del Poder Judicial.

Respecto al último requisito, dicen que antes de la entrada en vigencia del Código Electoral Ley 1268-N (ley 8520), la elección de los candidatos se realizaba mediante elecciones internas de los partidos. Es decir, que los actores ejercían sus derechos con ese sistema. Que también es de público conocimiento que el período de sesiones ordinarias comienza el 1º de abril de 2022 y el

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Gobernador ha expresado su interés en la remisión de un proyecto de ley que instaure un nuevo mecanismo para el ejercicio de los derechos subjetivos que los actores persiguen. Por eso, hay otro remedio y otra forma de ejercer los derechos; es decir, no han sido eliminados, ni obstaculizados o impedidos.

También son conscientes los actores que hay otras Provincias que tampoco tienen las PASO, y no por ello obstruyen el ejercicio de derechos subjetivos. Por ejemplo, Córdoba, Misiones, Neuquén, La Rioja, Jujuy. Sin embargo, no por ello su Código Electoral es inconstitucional.

Por ello, concluyen, no existe estado de incertidumbre, ni daño o perjuicio actual o inminente, y hay otros mecanismos de encauzar la pretensión que políticamente tienen.

En consecuencia, al no estar reunidos los recaudos del art. 286 del CPC, corresponde el rechazo *in limine* de la demanda, de acuerdo con el criterio de la CSJN en el caso "Gomer".

**II.d) Cuestión política no justiciable.** Dicen que, vinculado con los puntos anteriores, los legisladores pretenden que el tribunal realice un control de oportunidad, mérito y conveniencia, y no de su legalidad.

Afirman que el Poder Judicial debe abstenerse de revisar el procedimiento de sanción de una ley, puesto que no pueden afectarse las facultades legislativas para decidir sobre la forma de sus deliberaciones, siendo cuestiones políticas no

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

judiciables.

Que sin perjuicio de que no existe ningún vicio en el procedimiento de sanción del Código Electoral, remarcan que el cuestionamiento de oportunidad y conveniencia debe ser dirimido en el Poder legislativo, integrado por los representantes del pueblo, que tienen la facultad constitucional de hacerlo.

Citan nuevamente el caso "Polino" (Fallos 317:335; voto del Dr. Julio S. Nazareno y voto del Dr. Moliné O'Connor).

Luego se refieren a los artículos 35 y 135 de la Ley 2348-N, para concluir que la nueva legislación, al contrario de lo que sostienen los actores, no dificulta el acceso a las candidaturas ya que en el sistema de las PASO, quien perdía la interna no tenía chance alguna de ser candidato en las elecciones generales. En cambio, mediante la Ley 2348-N, si el candidato no quiere participar de las internas, puede presentarse directamente en elecciones generales con un partido propio, o asociado con algún partido existente, y de este modo tendrá la posibilidad de que la población en general los vote.

Dicen que los actores parten del dogma de que el sistema de las PASO es mejor que el sistema actual (internas partidarias), sin dar razón suficiente y, lo que es peor, atropellando la voluntad del legislador que dispuso lo contrario.

Afirman que tal vez el sistema actual no es el mejor de todos, pero de lo que sí están seguros es que no restringe ni empeora la situación de los

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

candidatos, sino que otorga las mismas o mejores chances que las PASO.

Agregan que algo similar ocurrió con la memorada "LEY DE LEMAS" instaurada en el año 1994 (ley 6539), que respondió a la idiosincrasia de una época, y estuvo vigente hasta que fue derogada por ley 613-N. Al ser derogado el sistema de Lemas, no hubo ningún planteo de regresión de los derechos civiles o políticos, y ello porque es facultad del legislador aplicar tal o cual sistema eleccionario de acuerdo a las necesidades de la época, que es lo que la actora no comprende.

Concluyen que el planteo de los actores no es una cuestión de ilegitimidad. Así, la conveniencia o inconveniencia no es una cuestión susceptible de ser revisada por el Poder Judicial "so pena" de incurrir en invasión de facultades privativas del Legislativo.

**II.e) Procedimiento para la sanción de la ley.**

1. El primer argumento, de que debió tratarse en una sesión especial (cfr. art. 163 Constitución provincial), alegando en forma dogmática que no es una ley Técnica o Reglamentaria (art. 156 inc. 3), o Medidas (art. 156 inc. 4), sino que se trata de una ley Decisoria (art. 156 inc. 1) o De base o Programa Legislativo (art. 156 inc. 2), es puramente dogmático.

Afirman que ese argumento carece de fundamento y es una conclusión absolutamente beneficiosa para la parte actora.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Pueden asegurar que para la modificación del código electoral nunca se hizo una sesión especial. Y ello nos lleva exactamente a la conclusión contraria a la que arriba la actora. Es decir, no es una ley decisoria ni de base.

Ejemplifican con la ley 7736, que sustituye artículos del código electoral para modificar la fecha de los comicios, que fue sancionada el 12/10/2006 en la 22º sesión ordinaria (no en sesión especial) y cuyo proyecto fue enviado por el entonces Gobernador José Luis Gioja.

Otro ejemplo es el caso de la ley 1729-N, que sustituye artículos del código electoral respecto a fecha de comicio, convocatoria, realización, etc., que fue sancionada el 05/4/2018 en la 1º sesión ordinaria (no en sesión especial), cuyo proyecto fue enviado por el Gobernador Sergio Uñac. Se aprobó sobre tablas, con 24 votos afirmativos y 10 negativos, lo cual es totalmente válido.

Agregan de que, aun cuando parezca "pueril" para la actora, el legislador debe consignar expresamente cuando una ley es decisoria. El código electoral no tiene esa calificación porque el legislador entendió que no tiene tal carácter, pero sí lo hizo con otras leyes:

Ley 312-S (pensiones)

Ley 332-S (becas)

Ley 344-E (Defensoría del Pueblo)

Ley 348-L (prevención de alteración del agua)

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Ley 490-F (régimen de música)

Ley 491-P (adjudicaciones de Lote Hogar)

Ley 547-L (prohibición de plantas nucleares)

Ley 580-F (ley de cultura) (también es De Base)

Ley 595-Q (lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia) De Base

Ley 613-N (prohibición de modificar el código electoral 18 meses antes del comicio)

Ley 616-A (reubicación de empleados de la ex caja de jubilaciones)

Ley 716-M (regalías mineras)

Ley 1116-A (cobertura de vacantes)

Ley 1374-A (cobertura de vacantes)

En definitiva, sostienen que el Código Electoral impugnado no es una ley decisoria, en razón de que así lo entendió el legislador, y por ello las modificaciones se hicieron en sesiones ordinarias. Concluyen que es una ley que reglamenta el derecho al voto y lo hace de una manera razonable, sin desnaturalizarlo.

2. El segundo motivo para impugnar el trámite parlamentario es que el proyecto de ley no podía ser tratado sobre tablas porque se requería una sesión especial, y que debió aprobarse la moción efectuada por los diputados Leonardo GIOJA y Nancy PICÓN para que el proyecto no fuera tratado sobre tablas y que pasara a Comisión, lo que consideran erróneo porque no obtuvieron la mayoría

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

requerida.

Dicen que el expediente nº 2902 se incorporó sobre tablas en la sesión del 16/12/2021, luego de una moción de reconsideración del Orden del Día que propuso el Diputado ABARCA (aclaran que, cuando el Orden del Día ya fue aprobado, se necesita una moción de reconsideración para poder incorporar un expediente; y que en ese caso pueden pasar a comisión o ser tratados sobre tablas).

Citan como fundamento el art. 95 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

Explican que, para el tratamiento sobre tablas, se requiere el apoyo de 3 diputados, y que la moción sea aprobada a pluralidad absoluta de diputados presentes. Es decir, habiendo 36 diputados presentes, se exigía el voto afirmativo de 19. Y la moción fue aprobada por 23 votos. Los restantes 13 diputados no votaron, lo cual se considera como voto negativo, conforme art. 144 del Reglamento Interno.

Dicen que esa modalidad se ciñe estrictamente a la constitución y al art. 83 del Reglamento Interno, a lo que se debe agregar lo que establece el art. 94.

Relatan que, seguidamente, el Diputado GIOJA, luego de aprobada la moción para tratamiento sobre tablas, realizó una moción para que no tuviera ese tratamiento y que el proyecto pasara a Comisión, lo cual ya no tenía sentido

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

porque aquella moción había sido aprobada. No obstante, el Presidente de la Cámara puso a consideración esa moción, que obtuvo 13 votos afirmativos y 23 negativos, no alcanzando la mayoría requerida por el art. 146 de la Constitución provincial.

En cuanto al modo, manifiestan que puede ser a viva voz o por signos, o bien mediante medios electrónicos (apretando el botón positivo) por la afirmativa, o bien no apretando ese botón (por la negativa). Que así lo establece el art. 144 del R.I. de la Cámara.

No obstante, los actores manifiestan que la moción del Diputado GIOJA tuvo 13 votos afirmativos, 6 negativos y 17 abstenciones, y que como 13 es mayor que 6, el proyecto debió pasar a Comisión, lo que es un grave error. Cuando se sometió a votación, deben "levantar la mano" y "oprimir el botón positivo", solo los que lo hacen en forma positiva; y quienes no levantaron la mano o no apretaron ningún botón, están por la negativa. O sea, que si 13 votaron por la afirmativa, los 23 restantes lo hicieron por la negativa.

No existió ninguna abstención. Por ello, los que no votaron afirmativamente, lo hicieron en forma negativa, lo que puede ser constatado en la versión taquigráfica.

Por todo lo expuesto, consideran que se respetó el procedimiento para el tratamiento y sanción de la ley impugnada, y por ello solicitan el rechazo de la

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

demanda, con costas en el orden causado.

Ofrecen prueba. Se oponen a la testimonial. Introducen la cuestión constitucional y formulan reservas del caso federal.

**II.3. Actora contesta excepción:** el 28/03/2022 la parte actora contesta el traslado de la excepción de falta de legitimación, solicitando su rechazo (hojas 156/172). También, la oposición a la prueba testimonial.

Sostienen que la legitimación invocada en la demanda surge de su condición de ciudadanos y legisladores en cuanto se cuestiona la aprobación de la ley que impugnan de nulidad por vicios en el procedimiento parlamentario impidiendo el pleno ejercicio de los derechos que les correspondía en el proceso de discusión y sanción de la ley.

Que justamente acudieron a los tribunales de justicia para cuestionar la constitucionalidad de la norma impugnada, afirmando que se violó el procedimiento constitucional y reglamentario por parte del Cuerpo legislativo. Ello impone la necesidad de activar el control de legalidad para mantener la "primacía del principio de legalidad". No es posible que el poder constituido incumpla, modifique y/o se sobreponga en su accionar a lo ordenado por el Poder constituyente.

Esa afectación configura el interés jurídico concreto, inmediato y sustancial en virtud del cual se encuentran legitimados para efectuar la petición,

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

configurándose la existencia de "causa", "caso" o "controversia" en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

Citan al constitucionalista BIDART CAMPOS, cuando expone que *los legisladores poseen un "derecho de función", entendido como el derecho a ejercer la función que como propia del Congreso comparten con los demás miembros del mismo. (...) cada vez que un legislador, o varios, entienden que se está sustrayendo al Congreso el ejercicio de una competencia que le incumbe como órgano colegiado y complejo, ese legislador y legisladores disponen de legitimación para acudir a la justicia y para reivindicar la posibilidad de participar en la decisión congressional impedida u obstruida (...) Que la Cámara o el Congreso, en cuanto órganos, pudieran también tener legitimación, no alcanza para negar la individual de los legisladores<sup>2</sup>.*

Apuntan el error de la demandada, en cuanto desconoce la legitimación de los actores basados en el art. 208 inc. 3 apartado "a" de nuestra Constitución provincial, en tanto y en cuanto esa norma reconoce la acción directa de inconstitucionalidad articulada ante los jueces de Primera Instancia, al declarar que la Corte de Justicia tiene la atribución de conocer y resolver en grado de apelación en las causas sobre inconstitucionalidad promovidas ante los tribunales inferiores.

Ello invalida el extenso desarrollo efectuado por la demandada respecto de

---

<sup>2</sup>BIDART CAMPOS, Germán J., "La legitimación procesal activa de los legisladores", LL 1997-F-564.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

la creación pretoriana de la Corte Suprema de la Nación respecto de la acción de inconstitucionalidad, pues ese diseño no rige para nuestro ámbito provincial. En efecto, yerra al decir que la acción de inconstitucionalidad debe tramitar como acción declarativa de certeza (art. 322 del CPCCN), tal como fue admitida por la CSJN en el caso "Provincia Santiago del Estero c/ Gobierno Nacional y/o Yacimiento Petrolíferos Fiscales - Acción de Amparo" (Fallos 305:379; agosto 1985).

La demandada omite, o en todo caso confunde, cuál es la fuente del control de constitucionalidad en nuestro país, y particularmente en San Juan. Ese control judicial es difuso porque lo puede ejercer cualquier Juez federal o estadual; es decir, un Juez federal, un Juez provincial o un Juez de la Ciudad Autónoma de Bs.As., en un caso concreto cuando la restricción del derecho subsista al momento de fallar para que no se torne abstracta.

Citan a Chemerinsky cuando señala que debería admitirse la aptitud de los miembros del Congreso para cuestionar conductas que, de modo inconstitucional, usurpan las competencias del Congreso, o interfieren con la capacidad de éste de cumplir sus cometidos. Según este autor, si la Constitución se viola de un modo que afecta el desempeño de un legislador, debería

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

reconocerse a éste la aptitud de litigar para impedir dicha ilegalidad<sup>3</sup>.

Explicitan que en nuestro sistema constitucional, no hay una instancia posterior del propio Poder Legislativo pueda revisar la voluntad puesta de manifiesto ante los hechos sucedidos el 16 de diciembre de 2021, sino el control judicial, y tales extremos resultan determinantes para reconocerles legitimación para accionar por ser ello el hecho que resulta diferenciador con la jurisprudencia que le veda tal posibilidad, citada por la demandada. Esos casos no son aplicables a esta causa por cuanto aquí se han invocado intereses concretos y directos en la condición de legisladores; es decir, "funcionales" en términos de Bidart Campos, a los fines de lograr el restablecimiento de la legalidad constitucional contra la cual se ha irrumpido en el procedimiento para sancionar la ley cuestionada y, al mismo tiempo, se han transgredido los mandatos que tienen como legisladores, pretendiendo doblegar su voluntad por un accionar ilegítimo e ilegal, que tornan nula la ley a la luz del art. 11 de la Constitución provincial.

Agregan que mal puede negarse el derecho de accionar como ciudadanos, pues así ha sido reconocido por la CSJN (Fallos 338:249) al decir que todos están habilitados para defender la Constitución ante la amenaza cierta de que

---

<sup>3</sup>Chemerinsky, Erwin, Federal Jurisdiction, Fifth Edition, Aspen Publishers - Wolter Kluwer, 2007, p. 112 y jurisprudencia allí citada.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

sean vulnerados principios y derechos constitucionales que, como en este caso, afectan los derechos políticos activos y pasivos mediante un procedimiento afectado de nulidad.

Seguidamente refutan en particular los argumentos de la demandada.

a) En primer lugar, sostienen que la principal defensa de fondo es sostenida en base a lo establecido en el art. 286 del CPC (acción declarativa de certeza) que, como ya expusieron, resulta inviable porque es un argumento falaz en atención a lo que regula expresamente nuestra Constitución provincial, esto es, la acción directa de inconstitucionalidad ante los jueces de primera instancia [art. 208 inc. 3), A)].

Ese error, o confusión, lleva a decir a la demandada que se debe acreditar un estado de incertidumbre, lo que claramente no se configura pues precisamente la inconstitucionalidad planteada se basa en la rotunda y categórica afirmación de que la ley impugnada fue sancionada con un procedimiento plagado de irregularidades que la tornan de ningún valor. Esa inconstitucionalidad formal y material representa un despojo de derechos para el pueblo y un retroceso democrático, una regresión a las décadas más opacas en materia electoral, cerradas y confinadas al padrón del partido, despojando al pueblo de su derecho-deber de elegir candidatos.

Señalan que la Cámara de Diputados, al sancionar la ley cuestionada, ha

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

violado el principio de división de poderes pues el poder constituyente le ha dado la facultad de dictar su reglamento, y a partir de allí queda ceñida su actuación a las propias reglas que se ha dado, que deben siempre estar ajustadas a la Constitución. Entonces, luego no puede escudarse en ese principio de división de poderes para eludir que el Poder Judicial se aboque al conocimiento y resolución de causas ante los planteos de violación de la Constitución.

Sostienen también que la demandada incurre en grave error al sostener que el caso traído a decisión de los tribunales es una hipótesis, una consulta, un pedido de opinión, que no ha lesión o perjuicio actual. Y que los legisladores solo estamos facultados para debatir y votar en el seno interno de la Cámara de Diputados. Al respecto, afirman que es una colosal confusión a la hora de analizar el rol constitucional de la Cámara y de los legisladores. En primer lugar, dicen que la función del legislador impone que la actuación en el proceso de debate, moción y votación de las leyes sea realizado en forma legal. Y aquí lo que se ha planteado es, justamente, una flagrante violación del procedimiento de formación de una ley, y ante ello no existe solamente un interés cierto y particular de un legislador sino una obligación de denunciar el quebrantamiento a la Constitución. En este caso, esa transgresión constitucional deja sin vigencia los derechos plenos que la ley fundamental reconoce a los ciudadanos en materia electoral.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

En síntesis, lo que denuncian es un proceder funcional ilegal llevado a cabo para la sanción de la Ley 2348-N. Los diputados accionantes se opusieron y advirtieron en la sesión la violación constitucional y reglamentaria. Por lo tanto, hay un deber de controlar la primacía de la legalidad del actuar de la Cámara de Diputados, y es en este proceso donde se procura dirimir esa cuestión.

b) Advierten que la demandada no especifica cuál es el acto político no judicial. Al respecto señalan que es necesario definir la cuestión.

Así, sostienen que unánime y pacíficamente se ha sentado que *"Las cuestiones indicadas son políticas por naturaleza en la medida que la toma de decisión depende de una apreciación de la realidad -su conveniencia y oportunidad- por parte del Congreso o del Presidente, que los tribunales no pueden revisar"*<sup>4</sup>.

Ante tal definición, afirman que hay que preguntarse si la materia electoral, sus derechos, sistema, procedimiento legislativo, tipo de sesión, *quorum*, etc, que la Constitución ha preceptuado, es una decisión de apreciación de conveniencia y oportunidad, o si es una cuestión reglada. Y la respuesta es clara para la doctrina y jurisprudencia, salvo para la demandada. La materia electoral es absolutamente reglada por la Constitución y el código electoral, porque la calidad de ella depende la calidad de la democracia. Por lo tanto, no es una

---

<sup>4</sup>BIANCHI, Alberto, *Control de Constitucionalidad*, Tomo II, Buenos Aires, Abaco, Rodolfo Depalma, 2002, 2º edición, p. 2174.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

cuestión librada al arbitrio del poder político de turno. La materia electoral, en el universo constitucional, conecta con la democracia como modo de vida y sistema político más caracterizadamente pro homine.

Concluyen, en este punto, que por haber transgredido normas procedimentales internas de orden público (el propio Reglamento Interno de la Cámara) y establecidas en la propia Constitución provincial (arts. 146 y 163), el acto legislativo cuestionado ha trascendido de los "interna corporis" para quedar sujeto al control constitucional.

**c)** Luego señalan que la demandada corre el eje del análisis, al pretender instalar que una nulidad por inconstitucionalidad de una ley debe ser obviada por el tribunal en razón de quien insta la acción no estaría legitimado. Dicen que tal intento constituye, al menos, una falta de decoro.

Así, apuntan que el proyecto de ley era desconocido en su contenido hasta por las propias diputadas firmantes, conforme surge de las exposiciones durante el desarrollo de la sesión del 16/12/2021, al pretender fundarlo. Describen las irregularidades en el procedimiento, las advertencias que varios legisladores (entre ellos, los actores) hicieron sobre las transgresiones y que, de aprobarse el proyecto, iniciarían acciones judiciales. A pesar de ello, y de que ante tal desorden varios legisladores no participaron del acto viciado y se retiraron, la ley se aprobó en forma exprés y, más aún, fue "impresa, controlada, firmada,

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

comunicada, promulgada y publicada en el mismo día y horas inhábiles para la administración pública".

Ante ese escenario, no puede la demandada considerar que fue "debidamente" tratada. Además, al introducir como argumento para eludir el control judicial que, primero habría que saber si los actores serán candidatos en las próximas elecciones, parece no advertir que la ley cuestionada no solo vulnera los derechos electorales pasivos (a ser candidato/a) sino también los derechos electorales activos de la ciudadanía, a emitir su voto.

**d)** En cuanto a la argumentación de que en las oportunidades anteriores, la modificación del código electoral se hizo en sesiones ordinarias, es decir, no se convocó a sesión especial, afirman que resulta un argumento irrisorio. Pretenden justificar el incumplimiento de una manda constitucional que obliga a la Cámara en su conjunto y a cada uno de sus diputados y a su presidencia, a hacer lo que manda la Constitución provincial y el Reglamento Interno. Grafican, para evidenciar la falacia argumentativa, cuando un conductor se excusa ante el juez de faltas de haber pasado un semáforo en rojo solo porque otros lo hicieron.

Destacan la gravedad de la situación, pues en este caso la violación es cometida por el propio Poder legislativo y ratificada por el Poder Ejecutivo, como si el conocimiento y respeto de la Constitución provincial fuese una cuestión de mero interés académico y ajena a los actos de los poderes públicos.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Queda claro, y sin necesidad de que el legislador la califique, que el Código Electoral no puede ser jamás una ley "Medida" o "Técnica Reglamentaria" (la materia electoral está expresamente vedada a la acción legislativa del Poder Ejecutivo, cfr. art. 156 inc. 3, art. 157 y 161 de la Constitución), y por ello en cualquiera de los otros supuestos, se exige una sesión especial (art. 163), lo que fue abiertamente incumplido por la Cámara, a pesar de la advertencia a la Presidencia del cuerpo, que hicieron de inmediato en la sesión los diputados actores en esta causa. Tampoco se respetó la moción de orden que debió ser tratada primeramente.

**e)** Respecto al sistema de votación, dicen que la demandada confunde deliberadamente las "abstenciones" con votos negativos. El art. 144 del R.I. dice:

La Cámara de Diputados utiliza el sistema electrónico de emisión y registro del voto, que consiste en un pequeño pulsador. Hay en cada banca tres botones: verde (voto afirmativo), rojo (voto negativo), amarillo (abstención). El resultado se muestra en tiempo real en una pantalla de grandes dimensiones ubicada en el estrado de Presidencia, a espaldas del Presidente y los Secretarios, como así también en unas pantallas menores, ubicadas bajo las primeras bancas, que le permiten ver al Presidente y a los Secretarios, de modo tal que pueden proclamar los resultados de la votación. Todo ello se evidencia en el registro audiovisual de la sesión, que fue ofrecida como prueba.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Las abstenciones, a las que tanto alude la demandada, no cuentan pues si el Reglamento exige que se pida autorización a la Presidencia de la Cámara y ésta no advierte que no solicitaron tal autorización, será imputable a la incompetencia en la dirección del debate y la votación, tarea que le compete a esa autoridad y a las Secretarías.

El art. 146 de la Constitución provincial es claro cuando establece que "Las decisiones de la Cámara son por simple mayoría de votos". Si hubo 13 votos afirmativos y 6 votos negativos, resulta claro el resultado que se obtuvo (afirmativo) para la moción del pase a Comisión. Los 17 restantes, que no emitieron su voto, no se pueden contar como votos negativos. Son abstenciones.

Conceptualmente y en el lenguaje parlamentario, abstención es la opción voluntario de participar en una votación parlamentaria sin manifestarse a favor ni en contra. En derecho parlamentario, no tienen valor esas alquimias interpretativas que pretende la demandada.

**f)** Concluyen que el fin último es y debe ser la realización de la Justicia en el caso concreto. La ley impugnada conculca derechos políticos de la ciudadanía que rigen desde el año 2010, y esa supresión se llevó a cabo mediante un procedimiento político artero, con un trámite exprés, sin consulta previa a las fuerzas políticas provinciales, ni debate legislativo, y peor aún, en violación a la Constitución provincial y Reglamento Interno, lo que en suma torna carente de

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

valor todo lo actuado. Alertan sobre la gravedad institucional, que la demandada no parece darse cuenta, a punto tal que no es casualidad que existan diversos planteos judiciales de otros diputados y otras fuerzas políticas por los mismos hechos denunciados en la demanda.

En consecuencia, piden se rechace la excepción de falta de legitimación, y se haga lugar a la demanda con costas.

En cuanto a la oposición a la prueba testimonial, ratifican la necesidad de su producción para probar los hechos de ilegalidad sucedidos en la sesión del 16/12/2021.

Finalmente mantienen la cuestión constitucional y la reserva del caso federal.

**I.4. Audiencia inicial:** el 04/04/2022, a la hora 11:00, se llevó a cabo la audiencia inicial con la presencia de las partes y sus letrados. En esa oportunidad fracasó el intento conciliatorio, y se ordenó la producción de la prueba documental en poder de terceros y la informativa a la Cámara de Diputados. Con relación a la testimonial, se dijo: *ofrecen la declaración de los Sres. Diputados y Sras. Diputadas presentes en la sesión del 16/12/2021, como así también del Secretario Legislativo de la Cámara de Diputados y del Secretario Administrativo. Por su parte, la demandada se opone a la producción de esa prueba (v. pto IV contestación de demanda) manifestando que la única prueba irrefutable es la versión taquigráfica de dicha sesión, y que además la oferente no indica los nombres y*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*domicilios de los testigos, por lo que pide se aplique el art. 392 del CPC (inadmitir dicha prueba). Al contestar el traslado, la parte actora rechaza la oposición al considerar que la testimonial es esencial pra probar los hechos de ilegalidad sucedidos en aquella sesión (hoja 171 vta.). Oídas las partes, la oposición no resulta atendible por cuanto los nombres de los testigos propuestos se encuentran publicados en la página web institucional de la Cámara de Diputados, y también en la versión taquigráfica de la sesión del 16/12/2021; y respecto del cuestionamiento sobre el domicilio, el art. 74 del Código Civil y Comercial establece que será el lugar en el que deben cumplir sus funciones. Sin perjuicio de ello, conviene recordar que se debe conciliar la libertad probatoria con el plazo razonable para resolver los casos, y claro está que la mayor complejidad probatoria incide directamente en la dilación del proceso, aun en el marco de un proceso abreviado, como el presente. Y, en este supuesto particular ello se verifica en cuanto los diputados y las diputadas se encuentran eximidos de la obligación de comparecer a prestar declaración, debiéndolo hacer por escrito [Art. 418 del CPC y Acuerdo General nº 25/73, art. 5), de la Corte de Justicia]. Pero, además y entiendo que ello resulta esencial para decidir este punto, es que la participación y expresiones vertidas se encuentran en el registro audiovisual de la grabación de la sesión del 16/12/2021, lo que permite a las partes y al tribunal tomar conocimiento directo con lo sucedido en aquella oportunidad, es decir, las diversas intervenciones de legisladores, presidencia y secretarios de la Cámara, lo que torna superflua e innecesaria la declaración testimonial, lo que así se resuelve [art. 326 inc. 3) del CPC, por remisión del art. 451 inc. 4)].*

La versión taquigráfica de la 17º Sesión Ordinaria de la Cámara de

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Diputados fue incorporada por el Juzgado (hojas 185/217), como así también el Reglamento Interno de esa Cámara (hojas 218/243).

Se reservó la grabación de la sesión, que fue depositada por los actores en la Escribanía Quiroga de Varese -Registro Notarial nº 32 (v. hojas 244 y 250).

Se agregó la contestación de oficio de la Cámara de Diputados, con la documentación remitida en copia certificada: Registro de asistencia de los señores Diputados y señoras Diputadas a la sesión de fecha 16 de diciembre de 2021; Decreto de la Cámara de Diputados nº 518-VPS-2021 por el que se convoca a la sesión del 16/12/2021; y Expediente nº 2902 del año 2021, registro de la Cámara de Diputados, que contiene el Proyecto de Ley suscripto por las Diputadas Celina Ramella, Marcela Monti y Fernanda Paredes, y el Diputado Juan Carlos Abarca.

**I.5. Audiencia final:** el 19/04/2022 se llevó a cabo la audiencia final que establece el art. 445 del CPC. Nuevamente fracasó el intento conciliatorio. Se clausuró la etapa probatoria y las partes expresaron oralmente sus respectivos alegatos, quedando a disposición del Juzgado y de las partes el registro audiovisual videograbado por la Oficina Judicial de Oralidad.

**I.6. Pase a resolver:** el 26/4/2022 se recibió de la Cámara de Apelaciones el legajo de apelación de la medida cautelar (que fue revocada por la Sala IV). En consecuencia, pasó el expediente a despacho para el dictado de la sentencia

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

definitiva, conforme certificado de prosecretaría (hoja 321).

## II- FUNDAMENTOS

Precisadas las posiciones de las partes, corresponde ingresar al análisis de la cuestión controvertida a fin de emitir pronunciamiento razonablemente fundado que defina la controversia. Como criterio rector de interpretación cabe recordar la doctrina de la Corte Suprema de Justicia según la cual *"los jueces no se encuentran obligados a hacerse cargo de la totalidad de las alegaciones formuladas o de las pruebas producidas, pudiendo desechar aquellas que considere innecesarias o inconducentes en relación con el objeto del proceso"*<sup>5</sup>.

### II.1. Legitimación activa

Por razones de orden procesal, corresponde abordar en primer término ese planteo. La demandada sostiene que los actores no están legitimados para solicitar la actuación judicial y por ello oponen la falta de legitimación como defensa de fondo, contemplada en el art. 309 inc. 3) del CPC.

La legitimación es la aptitud o idoneidad que se reconoce a un sujeto para intervenir en un proceso judicial. La falta de acción o falta de legitimación se verifica en el juicio *cuando el actor o el demandado no son las personas especialmente habilitadas por la ley para asumir tales calidades, con referencia a la concreta materia*

---

<sup>5</sup> CSJN, Fallos 250:36; 302:253.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*sobre la que versa el proceso*<sup>6</sup>.

Los legisladores son, sin lugar a duda, actores fundamentales en el diseño del régimen electoral y de partidos. No existe ninguna limitación legal para que accedan a la jurisdicción judicial en esta materia concreta.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *las limitaciones deben ser establecidas por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no solo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente*<sup>7</sup>.

Lejos de ser restrictiva, la jurisprudencia de la CSJN se ha ido ampliando respecto de la legitimación a tono con el principio de tutela judicial efectiva, fundado especialmente en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que tiene jerarquía constitucional.

La doctrina judicial, en materia electoral, en procura de mayor transparencia y participación, ha ido abriendo la legitimación judicial ante diversos planteos. Así, por ejemplo, para impugnar a los candidatos en el proceso de oficialización

---

<sup>6</sup> Auto: NEUMANN, EDUARDO GUILLERMO S/ QUIEBRA C/ COOPERATIVA DE CREDITO SAN JORGE LTDA. Y OTROS S/ ORDINARIO - Cámara Comercial: A. - Mag.:Uzal - Míguez - Kölliker Frers. - Fecha: 05/06/2009.

<sup>7</sup>Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, párr. 22.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

de candidaturas<sup>8</sup>; para candidaturas testimoniales<sup>9</sup>, entre tantos otros, sin perjuicio del resultado que los interesados obtuvieron en esos casos.

Señala BIDART CAMPOS que la legitimación, *con ser un problema procesal, tiene una honda raíz en el derecho constitucional. En efecto, las leyes no pueden disponer discrecionalmente quién está legitimado y quién no lo está. Y no pueden, porque, en último término, si los derechos personales tienen base en la constitución, la legitimación para articular en un proceso judicial las pretensiones referidas a ellos cuenta con un techo o canon constitucional*<sup>10</sup>.

Así, sostiene que la legitimación es la llave de acceso a la jurisdicción por lo que el juzgador debe ser prudente al tiempo de privar a cualquier persona la posibilidad de ser oído ante los tribunales. En tal sentido, advierte que *"Lo que tiene que quedar claro es que estrangular la legitimación -o negarla- con el resultado de que uno o más sujetos no puedan promover el control constitucional (...), implica inconstitucionalidad"*<sup>11</sup>.

Se ha entendido que la legitimación en la causa está dada por la titularidad del interés materia del litigio. En este caso, los actores, en su condición de legisladores, han planteado la nulidad de una norma por irregularidades y graves

---

<sup>8</sup>Causa "Barcesat".

<sup>9</sup>CNElectoral, "Novello, Rafael V. -apoderado de la UCR- y otros s/ impugnan candidatura a diputado nacional".

<sup>10</sup>BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 2000, Tomo I-A, p. 449.

<sup>11</sup>BIDART CAMPOS, ob.cit., p. 451.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

vicios en el procedimiento parlamentario de formación y sanción de la ley. Es decir, un interés personal y concreto, como diputados provinciales, en resguardo de la legalidad de las formas en una materia de significativa relevancia en el derecho público provincial.

Por otra parte, han acreditado las condiciones que el derecho judicial ha exigido para habilitar el control judicial: que el agravio no derive de la propia conducta discrecional del interesado; que no haya existido renuncia a su alegación; que quien formula la impugnación se haya sometido anteriormente sin reserva alguno al régimen jurídico que ataca.

En este caso, los actores han acreditado esos recaudos, en cuanto surge de la versión taquigráfica y del registro videograbado de la sesión, que advirtieron insistentemente sobre las irregularidades en el procedimiento legislativo, que ahora sostienen como fundamento de esta acción.

Si el legislador no está legitimado para pedir el control judicial del trámite parlamentario en el que participa activamente, como titular sustancial en su calidad de miembro de la Cámara de Diputados, no avizoro quién podría estar en tal condición para promover esta acción.

## **II.2. Ausencia de caso - Cuestión no judicial:**

La demandada también sostiene, como argumento para evitar el progreso de la acción, la ausencia de caso en virtud de que la cuestión es no judicial o

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

no justiciable y, por tanto, la acción tiene una finalidad meramente consultiva, o de opinión sometida a los tribunales.

Anticipo que el planteo no resulta viable en este caso concreto, por las razones que seguidamente se exponen.

Partiendo de la definición constitucional de nuestro sistema político provincial como *"Estado autónomo e inescindible de la República Argentina, organizado bajo el sistema republicano, democrático, representativo y participativo"* (art. 1º Constitución de San Juan), conviene recordar las características que la doctrina clásica reconoce: 1º) *Una constitución escrita, o ley fundamental, creadora del orden jurídico y del sistema de gobierno;* 2º) *La soberanía popular como fuente de todo poder;* 3º) *La igualdad ante la ley;* 4º) *Los derechos políticos para todos los ciudadanos;* 5º) *Los derechos del hombre relativos a la libertad;* 6º) *División e interdependencia de los poderes del gobierno;* 7º) *Origen representativo de los funcionarios que ejercen los poderes políticos;* 8º) *Periodicidad en el ejercicio de esas funciones;* 9º) *Responsabilidad de todos los funcionarios públicos;* 10º) *Publicidad de los actos;* 11º) *Independencia del Poder Judicial como poder público;* 12º) *Atribución del Poder Judicial de declarar la inconstitucionalidad de leyes y decretos*<sup>12</sup>.

En el marco de esa democracia constitucional, se han abordado las

---

<sup>12</sup>SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Manuel de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1944, p. 17.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

tensiones particulares que se manifiestan en el ejercicio del control de constitucionalidad. En especial, *las denominadas cuestiones no justiciables o judiciables (political questions) configuran una categoría de decisiones que excederían el ámbito del caso judicial, quedando fuera del alcance de los jueces. Las causas o razones que inducen a los jueces a abstenerse de intervenir en estos casos son de variada índole y constituyen uno de los ámbitos más complejos y confusos del derecho constitucional y, particularmente, del control de constitucionalidad. (...) Esta facultad de control a favor del Poder Judicial, inserta en el esquema de equilibrio y control de los poderes y de los `frenos y contrapesos` fue aceptada pacíficamente con el transcurso de los años<sup>13</sup>.*

En efecto, la doctrina de las cuestiones políticas reconoce su origen en el principio de división de poderes plasmado en nuestra Constitución, el cual, como es sabido, postula la separación relativa entre órganos y funciones en cuanto atribuye funciones predominantes a cada uno de ellos. Así, todos ejercen función administrativa en el ámbito de sus respectivas competencias, aunque el poder administrador por excelencia es el Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo tiene como función predominante sancionar leyes, pero también ejerce funciones de control y de investigación. El Poder Judicial tiene atribuido el ejercicio de la función materialmente jurisdiccional, es decir, resolver litigios con fuerza de

---

<sup>13</sup>AMAYA, Jorge Alejandro, *Control de constitucionalidad*, Astrea, Bs. As., 2012, p. 149.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

verdad legal<sup>14</sup>. A su vez, la Constitución prevé ciertas limitaciones a cada uno de los poderes con relación a los otros<sup>15</sup>. Señala SAGÜÉS que *"si no media una cierta paridad básica entre tales órganos (poderes del Estado), el de mayor peso político condicionará o someterá a los demás"*<sup>16</sup>.

*Este diseño institucional implica que los órganos pueden y deben controlarse mutuamente, tanto interviniendo uno en el otro para limitarlo como requiriendo el consenso de otro para producir un acto de gobierno*<sup>17</sup>.

LINARES QUINTANA afirma: *Es la función de freno y fiscalización que cada uno de los órganos de gobierno ejerce con respecto a los otros órganos lo que más esencialmente caracteriza al principio de división de poderes, que de otra manera no pasaría de ser nada más que una mera clasificación de las funciones estatales de acuerdo con el principio de división del trabajo*<sup>18</sup>.

En ese esquema, la doctrina constitucional señala que *"El Poder Judicial tiene a su cargo el control de ese ordenamiento jerárquico. Por eso, puede declarar la inconstitucionalidad y anular los efectos de una ley o de un decreto contrarios a la*

---

<sup>14</sup>BOSCH, Jorge, *Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de los poderes*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1944, p. 39. GROUZ MADRID, Madrid, 1986, p. 72.

<sup>15</sup>Vg. Art. 190 Constitución de San Juan, respecto del Poder Ejecutivo (prohibición absoluta de arrogarse facultades judiciales; imponer contribuciones; etc.). Art. 207 inc. 8 (el Poder Judicial no tiene facultades legislativas, pero puede enviar a la Cámara de Diputados, con carácter de iniciativa, determinados proyectos sobre su organización y funcionamiento); etc.

<sup>16</sup>SAGÜÉS, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, 2001, Tomo 1, p. 340.

<sup>17</sup>SALVADORES DE ARZUAGA, Carlos J., *Los controles institucionales en la Constitución argentina 1853-1994*, La Ley, Buenos Aires, 1999, p. 13.

<sup>18</sup>LINARES QUINTANA, Segundo V., *La Constitución interpretada*, ed. Roque Depalma, Buenos Aires, 1960, p. 314.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*Constitución*<sup>19</sup>.

NINO afirma categóricamente que *en la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes del Estado de derecho, el papel de los jueces es que se respete la garantía del debido proceso*<sup>20</sup>.

Para determinar tales alcances, la Corte Suprema de la Nación tiene dicho que *"el principio de división de poderes debe complementarse con el de equilibrio de esos mismos poderes"*<sup>21</sup>, señalando en reiterados pronunciamientos que *"la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución"*. En tal sentido, consideró que que las cuestiones sometidas a su decisión era justiciables (Fallos 316:2940, "Nicosia"; 322:1616, "Fayt"; 330:2222, "Binotti"; 330:3160, "Bussi"; 331:549, "Patti"). En el caso "Baker v. Carr" la Corte norteamericana sostuvo que no todo caso político es una "cuestión política"<sup>22</sup>, habilitando así el control judicial.

En ciertos casos, entre ellos el citado por la demandada ("Polino"), la Corte consideró que no existía justificación para la requerida intervención judicial "en un proceso seguido y concluido por los poderes políticos en el que *ninguno de éstos evidenció la existencia de conflictos*" (del voto del Dr. Moliné O'Connor).

---

<sup>19</sup>SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, ob.cit., p. 13.

<sup>20</sup>NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 445.

<sup>21</sup>CSJN, Fallos 305:504, Recchia de Schedrán.

<sup>22</sup>3698, US 1986, 1962. Citado por NINO, p. 667.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Situación que, claramente, no es trasladable a este caso.

Apunta el maestro MORELLO que *es conocida la doctrina de la Corte Suprema acerca del ingente papel que incumbe a los jueces, que no los autoriza, sin embargo, a asumir definiciones que por oportunidad y conveniencia de las medidas instrumentales son propias de las otras áreas de gobierno; tampoco les compete hacer declaraciones generales o abstractas*<sup>23</sup>. Pero es propiamente la división de poderes la que torna irrenunciable el ejercicio del control de constitucionalidad como garantía del Estado de Derecho<sup>24</sup>.

Así, por ejemplo, se ha dicho que no corresponde al Poder Judicial evaluar el dato de la emergencia o crisis pues esos ingredientes, debido a su especial contenido valorativo, escapan en principio a la revisión judicial, pues no es función de la magistratura indagar sobre la existencia o no del excepcional supuesto que llevó al legislador a emitir la normativa que dictó.

En síntesis, no corresponde al Poder Judicial ingresar en el análisis de cuestiones de mérito, oportunidad y conveniencia, propias de los órganos políticos de gobierno y, por ende, ajenas a la revisión judicial.

Bajo tales premisas y como principio rector se ha establecido que *Corresponde al Poder Judicial de la Nación garantizar la eficacia de los derechos, y*

---

<sup>23</sup>MORELLO, Augusto M., *Estudios de Derecho Procesal. Nuevas demandas. Nuevas respuestas*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, tomo II, p. 931.

<sup>24</sup>Ver MORELLO, Augusto M., "La destrucción del control difuso de constitucionalidad", JA, 18/3/98.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*evitar que éstos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y decidir las controversias. (...) Las políticas tienen un marco constitucional que no pueden exceder, que son las garantías que señala la Constitución y que amparan a todos los habitantes de la Nación; es verdad que los jueces limitan y valoran la política, pero sólo en la medida en que excede ese marco y como parte del deber específico del Poder Judicial<sup>25</sup>.*

*Así se ha señalado que el estímulo -el juicio y la preocupación de la opinión pública- hacia el reconocimiento de un criterio amplio de la legitimación, la buena imagen de la justicia y su consiguiente sensibilidad de respuesta, se leen en una de las decisiones del alto Órgano de la Nación que contribuye de manera por demás remarcable, como la reducción de las denominadas "cuestiones políticas", a recrear el prestigio del control protagónico del Poder Judicial<sup>26</sup>.*

Respecto de las denominadas "cuestiones políticas", ha tenido una marcada evolución favorable al control judicial, inclusive ante situaciones en las que se excluía esa intervención. Basta mencionar el caso "Brusa", en el que confirmó la destitución del entonces juez federal de Santa Fe, que había sido dispuesta por el Jurado de Enjuiciamiento de la Nación. A pesar de que el art. 115 de la Constitución Nacional establece que el fallo del Jurado de

---

<sup>25</sup> Secretario de Derechos Humanos de la Provincia de Salta s/rec. de casación. Fecha: 12/07/2013 Causa n°: 603/13. Cámara Federal de Casación Penal. Sala IV.

<sup>26</sup>CSJN, A.609.XXIII, Acción Chaqueña, 29/8/1991. MORELLO, Mario A., p. 1317.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Enjuiciamiento de los jueces de los tribunales inferiores de la Nación "será irrecurrible", la Corte Suprema decidió que la cuestión era revisable judicialmente. En una interpretación armónica con las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos (con jerarquía constitucional), y en particular el art. 25 de la CADH, dijo entonces el máximo Tribunal de Justicia que si bien no podría sustituir el criterio del jurado en cuanto a lo sustancial del enjuiciamiento, pero sí **es de su competencia considerar las eventuales violaciones a las reglas del debido proceso y a la garantía de la defensa en juicio**<sup>27</sup>.

La doctrina advierte que *las cuestiones políticas se manifiestan como una excepción al control judicial y generan una casuística harto polémica y de perfiles a menudo inasibles (...)* No obstante ello, *congratula observar que el ámbito de justiciabilidad por los tribunales, con la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la cabeza, ha ido progresivamente avanzando con la consiguiente reducción de la anteriormente amplia gama de cuestiones políticas, asumiendo el Poder Judicial una posición de ponderado equilibrio que no le permita resignar su eminente función del control de constitucionalidad*<sup>28</sup>.

Agrega el autor que *en todo acto estatal y en el ejercicio de las atribuciones*

---

<sup>27</sup>B. 450. XXXVI. RECURSO DE HECHO. Brusa, Víctor Hermes s/ pedido de enjuiciamiento. Sentencia 11/12/2003.

<sup>28</sup>HARO, Ricardo, "La justiciabilidad de las Cámaras del Congreso", en la obra colectiva *El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina* (Comp. Jorge Horacio Gentile), Asociación Argentina de Derecho Constitucional - Fundación Konrad-Adenauer, Buenos Aires, 2008, p. 328.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*de los órganos de poder, cabe distinguir: a) la perspectiva normativa, reglada o estrictamente jurídica; b) la perspectiva del arbitrio, de lo discrecional o estrictamente político. Así afirma que "el control judicial es básicamente un control de juridicidad, por el cual los tribunales verifican si en el caso sub examine se ha dado debido cumplimiento a las prescripciones constitucionales o legales que lo rigen".*

En esa orientación, la Corte Suprema ha dicho que *la revisión judicial solo puede ser ejercida cuando haya mediado alguna violación normativa que ubique a los actos de los otros poderes fuera de las atribuciones que la Constitución les confiere o del modo en que ésta autoriza a ponerlas en práctica<sup>29</sup> pues es inaceptable que existan facultades privativas en los poderes del Estado que puedan ser ejercidas al margen de los parámetros que hacen a su constitucionalidad<sup>30</sup>.*

A propósito del control judicial de constitucionalidad, conviene recordar las palabras de Sarmiento. A poco de sancionarse la Constitución nacional de 1853, publicó sus "Comentarios"<sup>31</sup>. En esa obra se pronuncia con vehemencia sobre la independencia del Poder Judicial y ve en esa característica la mejor garantía para la defensa de la supremacía constitucional y para afianzar la justicia, tal como establece el preámbulo.

Sobre tales bases, no existe duda que la cuestión traída a decisión es

---

<sup>29</sup>CSJN, Fallos 98:20; 147:402; 150:89; 160:247; 238:60; 247:121; 251:21; 275:218; 295:814; 301:341; 302:457; 303:1029; 308:2246, entre otros.

<sup>30</sup>Cfr. HARO, ob.cit., p. 334.

<sup>31</sup>SARMIENTO, Domingo F., *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, ed.1929.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

judiciable en cuanto se requiere el control de legalidad del procedimiento de formación y sanción de la ley 2348-N, aprobada en la sesión ordinaria del 16/12/2021, que los actores impugnan de validez por violación a normas constitucionales y del Reglamento Interno. No corresponde cumplir a esta judicatura más que esa función acotada, sin ingresar en modo alguno al análisis de mérito, oportunidad y conveniencia política, que excede el ámbito del Poder Judicial, tal como ha sido expuesto.

Para ilustración, conviene recordar el criterio de la Corte Suprema en la causa "Binotti". El máximo Tribunal de Justicia declaró la nulidad de la votación de la Cámara de Senadores de la Nación, del 27 de noviembre de 2002, por la que se aprobó el dictamen en mayoría del Orden del Día 1201. En su pronunciamiento señaló que *tampoco puede postularse que la cuestión sea no justiciable. En efecto, como se ha recordado en Fallos: 321:3236 (...), "[p]lanteada una 'causa', no hay otro poder por encima del de esta Corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de éstos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en esos ámbitos, el principio reiteradamente sostenido por la Corte, ya desde 1864, en cuanto a que ella 'es el intérprete final de la Constitución' (Fallos: 1:340) [...]. Esto es así, pues la esencia de nuestro sistema de gobierno radica en la limitación B. 59. XLI. Binotti, Julio César c/*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*E.N. - Honorable Senado de la Nación (mensaje 1412/02) s/ amparo ley 16.986. -3- de los poderes de los distintos órganos y en la supremacía de la Constitución. Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas (Fallos: 137:47, entre otros), y es del resorte de esta Corte juzgar 'la existencia y límites de las facultades privativas de los otros poderes' (Fallos: 210:1095) y 'la excedencia de las atribuciones' en la que éstos puedan incurrir (Fallos: 254:43)<sup>62</sup>.*

En el mismo sentido el precedente de Fallos 324: 3358, en el que la Corte resolvió que *es una cuestión justiciable determinar si una Cámara del Congreso de la Nación ha actuado, o no, dentro de su competencia (considerando 7º). Esa facultad del Tribunal se ejerce no sólo cuando la norma a interpretar es de aquéllas contenidas en la Ley Fundamental, sino cuando -como en el sub lite- se trata de preceptos reglamentarios federales dictados por una cámara en ejercicio de las facultades que aquélla le otorga en su art. 66. Si el Senado ha autorregulado su funcionamiento a través del dictado de un reglamento, una hipotética violación del mismo que lesionara derechos individuales no podría quedar exenta del control de los magistrados de la República.*

En ese sentido, puede citarse también como ejemplo la causa "Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación Cámara de Diputados) s/ incorporación a la Cámara de Diputados", Fallos 324:3358 (2001),

---

<sup>32</sup>B. 59. XLI. Binotti, Julio César c/ E.N. - Honorable Senado de la Nación (mensaje 1412/02) s/ amparo ley 16.986.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

en donde el máximo tribunal ha sostenido que *“Es inherente a las funciones de un tribunal judicial interpretar las normas que confieren las facultades privativas de los otros poderes para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una ‘cuestión política’ inmune al ejercicio de la jurisdicción [...] Configura cuestión justiciable el conflicto generado por la negativa de la Cámara de Diputados de incorporar a quien fue proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes”*.

En este contexto, señala DALLA VÍA que *"en el proceso histórico de formación del constitucionalismo, ha sido principalísimo el tema vinculado con la legitimidad para hacer la ley. En otros términos, cuál es el procedimiento de sanción de las leyes que la Constitución legitima? (...) Éste es un tema de especial importancia dentro del texto constitucional toda vez que trata de la formación de la voluntad colectiva para dar nacimiento al acto de gobierno por naturaleza en un sistema político democrático: la ley como manifestación y expresión de la voluntad general; en tal sentido, para la configuración de esa voluntad hacen falta presupuestos sustanciales y formales. De allí que el proceso de formación y sanción de las leyes sea en verdad un proceso constitucional, no contenido en normas adjetivas sino dentro del propio texto constitucional y que se complementa con las prácticas propias del derecho parlamentario"*<sup>33</sup>. Así, concluye: *"En definitiva, el problema de la validez de las leyes, una vez sancionadas por el Congreso y promulgadas por el Poder Ejecutivo, es materia*

---

<sup>33</sup>DALLA VÍA, ob.cit., p. 737.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*que corresponde revisar al Poder Judicial al ejercer el llamado control de constitucionalidad, que se ejerce en caso concreto llevado a su conocimiento y decisión en el marco de la división de poderes que la Constitución ha establecido en el artículo 1º.*

Con relación a la existencia de caso, se ha señalado que *la necesidad de resolver un conflicto es lo que explica la existencia misma del proceso y de la propia función jurisdiccional. Tal como afirma Briseño Sierra, se busca una sentencia porque hay un conflicto.... Así concluye el autor que la sentencia es la solución del conflicto. Explica que la contienda es un presupuesto de la función jurisdiccional, porque ella aparece allí donde existe una discrepancia que se lleva ante un órgano estatal para que la resuelva. (...) Por ello es posible afirmar que en nuestro sistema, el juez no revisa la inconstitucionalidad de las normas ni por hobby ni por deporte, ni como investigador del derecho ni como legislador, sino como magistrado encargado por el Estado para decidir un conflicto sometido jurisdiccionalmente bajo sus estrados*<sup>34</sup>.

En consecuencia y atento que la cuestión es judicial y existe caso, corresponde ingresar al análisis de la controversia planteada.

**II.3. Competencia y tipo de proceso:** si bien la demandada no planteó la incompetencia de este Juzgado, haré una breve referencia en razón de que

---

<sup>34</sup>LAPLACETTE, Carlos, *Teoría y práctica del Control de Constitucionalidad*, editorial IBdeF, Montevideo-Buenos Aires, 2016, p. 216. Con cita de SAGÜÉS, Néstor Pedro, *El control constitucional de oficio*, ED 181-1092.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

aludió tangencialmente al tema cuando abordó la cuestión política no judicial.

En nuestro sistema procesal, existen dos oportunidades para que el tribunal se pronuncie sobre su competencia. De oficio, al recibir la causa, o cuando se plantea la excepción en la primera presentación que efectúe la demandada. Las partes no podrán invocar la incompetencia en lo sucesivo (art. 7 del CPC).

Ninguna de esas hipótesis se han planteado en este caso. No obstante la demandada sostiene que, en todo caso, esta controversia solo podría haber sido planteada por el Sr. Fiscal de Estado o por el Sr. Fiscal General de la Corte directamente ante la Corte de Justicia, que considera es la única habilitada para entender en una acción de inconstitucionalidad.

Lo cierto es que en nuestro país rige el sistema difuso de constitucionalidad, en base al cual cualquier juez o jueza puede controlar la constitucionalidad de la norma. Ese sistema, que se encuentra expresamente contemplado en el art. 11 de la Constitución de San Juan, con la novedad de que impone a los jueces el "deber" de declarar la inconstitucionalidad de la norma, previo conocimiento de las partes, cuando sea contraria a una de mayor rango o jerarquía (receptando así el control de constitucionalidad de oficio), coexiste con otro sistema (concentrado) que es el antes referido, es decir, en el que solo dos sujetos se encuentran legitimados activamente y un solo tribunal resulta competente para intervenir, tal como prevé el art. 208 inc. 2) de la Constitución provincial.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Por lo tanto, este juzgado resulta competente para intervenir en esta acción declarativa de inconstitucionalidad. A título ilustrativo basta citar los Autos Nº 122675/CA "MACCHI, CARLOS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/ Varios (en Cont. Adm.) - INCONSTITUCIONALIDAD" en los que se petitionó la declaración de inconstitucionalidad de la Ley nº 8344 (modificatoria de la Ley del Jurado de Enjuiciamiento nº 7136) en cuanto faculta al Sr. Fiscal de Estado a intervenir como acusador especial ante el Jurado de Enjuiciamiento, que tramitó originariamente ante este Juzgado Contencioso Administrativo. La sentencia dictada el 25/10/2013 fue confirmada por la Cámara de Apelaciones y por la Corte de Justicia. También ha tramitado en este Juzgado la acción declarativa de inconstitucionalidad promovida por una Escribana contra ciertas disposiciones de la ley 124-C que regulaba el funcionamiento del Colegio Notarial (Autos Nº 127043/CA "CARCHANO MARIA ISABEL C/ COLEGIO NOTARIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN S/ Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine, Ac. Gral. 54/07)", proceso en el que también intervino la Provincia de San Juan como demandada, con sentencia de primera instancia firme (27/5/2019). De igual modo, la acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Ordenanza municipal Nº 11.948 - año 2016- de la Ciudad de San Juan (Expediente nº 127752/CA "CÁMARA ARGENTINA DE EMPRESAS DE FUEGOS ARTIFICIALES Y RED POINT SRL C/ MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SAN JUAN S/ Inconstitucionalidad"), con sentencia confirmada por la

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Cámara de Apelaciones. Y una multiplicidad de causas que, por razones de brevedad, omito citar.

Respecto al proceso, que la demandada asimila a la acción declarativa de certeza (art. 286 del CPC, y su análogo art. 322 del CPCCN), y en base a ello estima que se exige una situación de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica, no le asiste razón en cuanto aquí no se ha requerido una declaración de certeza sino claramente se ha planteado una acción declarativa de inconstitucionalidad (como en los casos citados precedentemente) sobre la afirmación categórica de que existe tal oposición con la Constitución, que tornan carente de valor a la norma cuestionada (Ley 2348-N) por vicios formales y sustanciales.

La Corte Suprema ha sostenido que el pedido de declaración de inconstitucionalidad de una norma importa el ejercicio de una acción directa de inconstitucionalidad de aquellas que explícitamente la CS ha admitido como medio idóneo, ya sea bajo la forma del amparo, la acción de mera certeza, o el juicio sumario en materia constitucional, para prevenir o impedir lesiones de derechos de base constitucional. (...) bueno es resaltar que la CS volvió a sentar este capital principio, en el sentido de que la acción declarativa de inconstitucionalidad tiene una finalidad preventiva y no requiere la existencia del daño consumado en resguardo de los derechos. Así, respecto del control

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

constitucional provincial, en Fallos 322:1253 "Iribarren c. Provincia de Santa Fe", *la Corte declaró procedente la acción declarativa de inconstitucionalidad sosteniendo que la causa respondía a un caso contencioso que buscaba prevenir los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional*<sup>35</sup>.

Conviene recordar que una acción declarativa de inconstitucionalidad reviste cuatro caracteres principales: 1. Se trata de una acción declarativa donde el objeto es precisamente la inconstitucionalidad de la norma impugnada. 2. Debe tratarse de un caso judicial. La Corte Nacional reiteradamente ha sostenido que esta acción debe responder a un caso, ya que dicho procedimiento no tiene carácter simplemente consultivo ni importa una indagación meramente especulativa. 3. Agrega la Corte dentro del mismo estándar que la acción tiene por finalidad precaver las consecuencias de un acto en ciernes -al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal- y fijar las relaciones legales que vinculan a las partes en conflicto. Resulta claro que la acción declarativa de inconstitucionalidad sólo es viable mientras la autoridad de aplicación no haya puesto en ejecución las normas impugnadas. 4. El actor debe acreditar legitimación procesal. Ello significa que el acto en ciernes le producirá un perjuicio, no consumado todavía pero cierto, pues la acción tiene una finalidad preventiva<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup>HARO, Ricardo, Control de constitucionalidad, Zavalía, 2º edición, Buenos Aires, 2008. p. 50 y sig.

<sup>36</sup>CASSAGNE, Juan Carlos, *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, TII, La Ley, 1º edición, Buenos Aires, 2007, p. 575 y sig.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

A diferencia de ello, la acción declarativa de certeza exige la existencia de una situación de incertidumbre que debe ser superada para determinar la existencia o alcance de una relación jurídica. En virtud de la naturaleza local del derecho procesal, se aplican las normas provinciales, sin que corresponda efectuar remisiones al orden procesal federal, como intenta la demandada. Así, nuevamente de modo ejemplificativo, respecto de la Ley 732-S (antes, ley 7314) (Autos nº 127137/CA "MARTIN DE ORO SILVIA OLGA DEL ROSARIO C/ PROVINCIA DE SAN JUAN - FISCALIA DE ESTADO S/ Acción Meramente Declarativa", sentencia 30/5/2015, consentida y firme); o sobre la Ley 430-P (Autos Nº 124129/CA "PACHECO MARIO SERGIO S/ Acción Meramente Declarativa", sentencia firme del 03/6/2014), entre otros.

#### **II.4. Nulidad del trámite legislativo**

Traído el caso para resolver, se someten a decisión dos cuestiones centrales. La primera se relaciona con la validez formal de la Ley 2348-N. En otras palabras, si ha sido aprobada conforme el procedimiento establecido para la formación y sanción de las leyes. La segunda cuestión se refiere a la validez sustantiva de la ley impugnada. Más precisamente, si su aplicación vulnera algún derecho o garantía constitucional. Claro que de lo que resulte en primer término, dependerá la necesidad de abordar lo restante.

Respecto de la primera cuestión, no existe duda que la Cámara de Diputados tiene facultades para dictar o modificar el Código Electoral [art. 150

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

inc. 24) de la Constitución de San Juan]. Como regla de derecho constitucional en esta materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>37</sup> ha establecido los parámetros esenciales sobre los cuales se determina la posibilidad que tienen los Estados de regular el ejercicio de los derechos políticos, más allá de las limitaciones específicas establecidas en el Artículo 23.2 de la Convención ADH, apoyado en los siguientes fundamentos: *"149. (...) la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa. (...)"*.

Tal como se ha expuesto en el relato de la causa, los actores demandan la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley 2348-N, aprobada en la 17º sesión ordinaria celebrada el 16 de diciembre de 2021, por incumplimiento de las normas constitucionales y del Reglamento Interno de funcionamiento de la

---

<sup>37</sup> CIDH, Caso "Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. .

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Cámara de Diputados para el trámite de sanción de las leyes.

Señalan, como vicios o irregularidades en el proceso de formación y sanción de la ley, los siguientes: **a)** que no se convocó a sesión especial (art. 163 de la Constitución de San Juan); **b)** que no se dio tratamiento de preferencia a la "moción de orden" para que el proyecto pase a Comisión; **c)** que se trató previamente la moción de "reconsideración" del Diputado Juan Carlos Abarca, de incorporar el proyecto de ley en el Orden del Día y tratarlo sobre tablas; **d)** que luego de ello, Presidencia de la Cámara llamó a nueva votación de la moción de orden, a pesar de que se había votado con un resultado favorable de 13 votos afirmativos y 6 negativos (lo que constituye simple mayoría), no debiendo computarse como "negativo" las abstenciones, tal como decidió la Presidencia de la Cámara.

Como particularidad, debe señalarse que los diputados y la diputada demandantes pertenecían, al tiempo de la sesión cuestionada, al bloque oficialista que propuso el proyecto de ley impugnado en su validez. Así lo señalaron en esa oportunidad, según consta en la versión taquigráfica y en el registro audiovisual.

Tiene dicho la Cámara Nacional Electoral que "*recae sobre los partidos políticos el deber de enriquecer con su acción el régimen representativo y*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*fortalecer en el elector el espíritu crítico y la participación activa*<sup>38</sup>. En ese marco, los actores denunciaron en la sesión las irregularidades en el trámite legislativo, que hoy son objeto de esta controversia judicial.

Señala DALLA VÍA que *las relaciones entre reglas legales se rigen entre ellas mismas, conforme a preceptos jurídicos y que no cabe lugar para el arbitrio o el capricho con que un actor en particular pudiera justificadamente cancelar o suspender las reglas que gobiernan su desempeño. De modo que puede afirmarse que en un Estado de derecho no queda lugar para el accionar discrecional y que ni siquiera los funcionarios más encumbrados de un gobierno o sistema político pueden actuar de legibus solutus. Como bien afirma JOSEPH RAZ, el gobierno habrá de regirse por la ley y estar sujeto a ella, incluyendo la creación de derecho que está en sí mismo legalmente regulado*<sup>39</sup>.

En ese razonamiento, se señala que a un Estado de derecho deben vincularse los conceptos de *buen gobierno* y de *calidad de la democracia*, que requieren de una alta dosis de transparencia y *accountability*, que implique a todos, incluidos los funcionarios más altos del régimen, sujetos a controles adecuados de la legalidad de sus actos<sup>40</sup>.

En particular, RAZ ha señalado que es condición necesaria que las leyes

---

<sup>38</sup> Fallos CNE 2984/01, 3054/02 y, entre otros.

<sup>39</sup> DALLA VÍA, Alberto Ricardo, "El imperio de la ley como fundamento", en la obra colectiva *El Poder Legislativo...*, ob.cit., p. 723.

<sup>40</sup> Cfr. ZULETA PUCEIRO, Enrique, *Interpretación de la ley. Casos y materiales para estudio*, La Ley, Buenos Aires, 2003.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

tengan ciertas características que ha sistematizado: *1. Todas las leyes deben ser prospectivas, públicas y claras. 2. Las leyes deben ser relativamente estables. 3. La confección de las leyes debe estar guiada por reglas generales públicas, estables y claras. 4. La independencia del Poder Judicial debe estar garantizada. 5. Deben observar los principios de justicia natural (audiencias abiertas y equitativas y ausencia de sesgos). 6. Los tribunales deben tener poder de revisión para asegurar la conformidad con el imperio de la ley. 7. Los tribunales deben ser fácilmente accesibles<sup>41</sup>.*

El control judicial de las leyes se sustenta en el principio de jerarquía normativa o supremacía constitucional, que orienta la actividad interpretativa en la resolución del caso concreto. La Constitución es la base y fuente del sistema jurídico. Dice LINARES que *"cuando se sanciona una Constitución se establecen normas destinadas a cierta duración, normas más comprensivas y sólidas que las legislativas. Con ello se quiere, precisamente, poner un dique a las corrientes transitorias o circunstanciales de los cuerpos legislativos. La Constitución establece normas **fundamentales** que en sus preceptos aseguran estabilidad y certeza. El instinto de conservación del cuerpo político-social de la Nación explica esa convergencia de casi todos los partidos en punto a las **normas fundamentales**. Cuando se sanciona una Constitución se quieren fijar normas fundamentales e insalvables. Y son fundamentales*

---

<sup>41</sup>RAZ, Joseph, *La autoridad del Derecho*, Oxford, Oxford University, Press, 1979, citado por DALLA VÍA.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*porque se estiman necesarias para la existencia del Estado y de su orden jurídico. Esas normas, por eso mismo, están sobre todo otro poder y, desde luego, sobre el legislador. Si no fuera así, no tendrá razón de ser un sistema básico de normas, pues bastaría librarlo todo al legislador"<sup>42</sup>.*

Resulta incuestionable que la Constitución establece reglas y, por delegación expresa, la Cámara de Diputados dicta su Reglamento Interno (art. 148 Constitución de San Juan) que también fija reglas de funcionamiento de ese Cuerpo. Y claramente, las reglas deben ser cumplidas pues, en derecho constitucional, las formas son sustantivas, integran el debido proceso democrático, garantizan el adecuado funcionamiento de las instituciones y mantienen a toda persona a resguardo de cualquier exceso que se intente. *En un Estado constitucional, la democracia no es solo sistema de gobierno, sino que es condición de dignidad humana y exigencia de decoro cívico. Es un régimen político, pero más que eso, una tendencia natural, una dirección histórica en la evolución social<sup>43</sup>.*

El principio de sujeción al derecho es un postulado que deriva de la concepción de la separación de los poderes y del principio de legalidad propio del Estado constitucional. La doctrina<sup>44</sup> afirma que *Ese postulado guarda íntima*

---

<sup>42</sup>BIELSA, Rafael, *La protección constitucional*, editado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1936, p. 52.

<sup>43</sup>HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, México, 1983, p. 220.

<sup>44</sup>CASSAGNE, Juan Carlos, *Los grandes principios del Derecho Público. Constitucional y Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2015, p. 96.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*conexión con otro principio fundamental del constitucionalismo moderno, que es la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, que rige tanto para el Ejecutivo, como para el Legislativo y el Judicial.*

La primera cuestión planteada es que el proyecto de ley debió ser tratado en sesión especial, convocada al efecto, ya sea que el legislador entienda que es decisoria, o de base o programa legislativo. Por su parte, la demandada sostiene que no era necesaria tal convocatoria, pues solo el legislador califica expresamente cuándo se configura tal supuesto y cita algunos ejemplos de leyes en que actuó de tal modo.

La Constitución de San Juan establece en el art. 163 que "(...) *Las leyes decisorias, las de base y los programas legislativos, solo pueden ser modificados en una sesión de la legislatura especialmente convocada al efecto*".

Nuestra Constitución establece una clasificación de leyes. Dice el artículo 156. Las leyes pueden ser:

- 1) **Decisorias**, aquellas que son dictadas como decisiones legislativas para generar diversas posiciones de gobierno dirigidas a la satisfacción del bien común. Las decisiones legislativas se adoptan según el trámite ordinario previsto para la sanción de las leyes, con los dos tercios de votos de los miembros presentes y no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo.
- 2) **De base o programas legislativos**, son aquellas dirigidas a establecer el marco normativo dentro del cual se debe desenvolver la legislación técnica reglamentaria. Las

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

leyes de base están sujetas al trámite ordinario de formación legislativa establecido en esta Constitución.

3) **Técnicas o reglamentarias**, son aquellas dirigidas a regular en detalle el ejercicio de los derechos, la labor de gobierno o la legislación prevista en el apartado anterior. Esta legislación puede ser dictada por el Poder Ejecutivo quedando sujeta al trámite de aprobación ficta por parte de la Cámara de Diputados según las disposiciones de esta Constitución.

4) **Medidas**, son aquellas dirigidas a resolver o disponer sobre situaciones no recurrentes de carácter administrativo, las cuales son aprobadas por el trámite abreviado en el seno de las comisiones internas de la Cámara. Cuando este tipo de leyes implican un acto de control, no pueden ser objeto de veto por el Poder Ejecutivo.

Las leyes han sido definidas por el constituyente. Conforme el art. 166 de la Constitución, sólo la Comisión de Labor Parlamentaria "(...) **Determina, en cada caso, cuál es el tipo de legislación que debe tratar la Cámara, a los efectos de fijar el respectivo procedimiento para la formación y sanción de las leyes**".

Ésa ha sido claramente la intención y voluntad del constituyente, según surge del propio Debate de la Convención de 1986. El Convencional Fernández Vargas, al exponer el proyecto de clasificación de leyes, sostuvo: *"Lo único que tratamos es que los legisladores, en virtud de esta evaluación que estará en definitiva a cargo de los mismos legisladores por cuanto en este proyecto radical*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*tenemos inserto un artículo que hemos titulado Comisión de labor parlamentaria, en los cuales esa comisión va a determinar entendiendo de acuerdo a su conocimiento técnico y político una evaluación de los distintos proyectos que están remitidos al cuerpo legislativo, uno por uno como bien lo establece el articulado".*

La doctrina destaca que las Comisiones son *"organismos esenciales en los Congresos modernos para la elaboración racional y meditada del producto legislativo"*<sup>45</sup>. En particular, apunta el autor que la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación *"merece una especial mención, por su importancia, creada por una reforma reglamentaria en el año 1963, institución distinta de una comisión de asesoramiento pues tiene funciones diferentes y relevantes, que pretenden posibilitarle a la Cámara medios para obtener una optimización de su labor normal, racionalizando su tarea y acortando plazos a veces innecesariamente prolongados. Todo ello por un órgano que, por su propia integración, pasa a ser una especie de mini Cámara"*.

Con relación a la ejemplificación que trae la demandada, se observa que la mayoría de las leyes citadas corresponde al período inmediatamente posterior a la reforma constitucional de 1986 (que incorporó esa clasificación de leyes). Así,

---

<sup>45</sup>SCHINELLI, Guillermo Carlos, "El Reglamento de la Cámara de Diputados", en la obra colectiva *El Poder Legislativo...*, pp. 274/275.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

la Ley 312-S -cfr. Digesto Jurídico- (otorga 600 pensiones) fue sancionada el 02/06/1986 (Ley 5504); la 332-S (otorga becas), sancionada el 24/03/1987 (Ley 5647); 344-E (Defensoría del Pueblo), sancionada el 24/9/1987 (Ley 5765 y su modificatoria 5781); Ley 348-L (adopción de medidas necesarias para prevenir la alteración del agua), sancionada el 19/11/1987 (Ley 5824). Luego otras leyes del período 1994/1999, una del año 2002 y la última del año 2011 (Ley 8243 - hoy, 1116-A, que deja sin efecto las excepciones establecidas para cobertura de vacantes en la administración pública). En todas esas leyes se utiliza la misma fórmula: *"Esta ley está comprendida en el Artículo 156, Inciso 1) de la Constitución Provincial"*. Resulta claro que esa práctica parlamentaria surgió apenas entró en vigencia la Constitución de 1986 (1º de mayo de ese año), que se materializaba a través de la actividad de las Comisiones internas que prevé la misma Constitución y, en particular, la de Labor Parlamentaria. En el caso de la calificación como "decisoria" resulta claro que persigue la finalidad de evitar el veto del Poder Ejecutivo. Aun más, entre las leyes citadas como ejemplo, se advierte que en dos casos: Ley 580-F (Cultura; sancionada el 20/11/1997 como Ley 6832) y 595-Q (Lucha contra el SIDA; sancionada el 30/7/1998 como Ley 6878), establecen *"Esta ley está comprendida en los Incisos 1) y 2) del Artículo 156 de la Constitución Provincial"*. Es decir, que en esos supuestos, se encasillaron tanto como "decisoria" y como "de base o programa legislativo", y así quedó expresado.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Ambas clases (decisorias y de base) están sujetas al trámite ordinario previsto por la Constitución para la sanción de las leyes.

Para disipar toda duda, resulta esclarecedor el Debate de la Convención Constituyente. Dijo el Convencional LEONARDELLI<sup>46</sup>: *"(...) Hoy se nos proponer categorizar diversas leyes, es decir la Ley que debe ser considerada conforme a un criterio democrático como la expresión de la voluntad popular, como una norma imperativa de conducta, ha tenido a través de los tiempos diversas formas de elaboración y distintos criterios de diferenciación. Acá está en luego, sin lugar a dudas, en esta Constitución de la propuesta del Bloque de la mayoría<sup>47</sup>, distinguir leyes; estas leyes en función de sus diferencias merecerán distinto trato, en el orden de su elaboración que provocarán distintos efectos en orden a su vigencia".*

*"(...) Bien, señor Presidente, quería simplemente enmarcar este complejo articulado que se lo propone, y de todas maneras como ésta es una cuestión que merece de esta Convención que va a ser preciso, por la complejidad de la materia. Creo que la oportunidad de establecer inciso por inciso".*

Por su parte, el Convencional Pósleman advirtió: *"Yo entiendo, señor*

---

<sup>46</sup>Frente Justicialista de Liberación (FREJULI).

<sup>47</sup>Unión Cívica Radical, que obtuvo la primera mayoría (20 convencionales), seguido por el FREJULI (Frente Justicialista de Liberación), con 6 convencionales, y en tercer lugar el Partido Bloquista, con 4 convencionales.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*Presidente, que esto va a generar, sin ninguna duda, una serie de conflictos en la interpretación de estas leyes. Y por la gravedad de las consecuencias de estos conflictos, se van a generar dificultades y conflictos entre los Poderes establecidos. Aunque el Poder legislativo establezca o le dé el carácter de una ley decisoria, puede encuadrar en alguno de los otros aspectos. Esto va a generar la discusión si es posible que sea vetada o no por el Poder Ejecutivo".*

Esa previsión constitucional conduce necesariamente a sostener que el Código Electoral no puede ser calificado como "ley técnica o reglamentaria", que puede ser dictada por el Poder Ejecutivo quedando sujeta al trámite de aprobación ficta por parte de la Cámara de Diputados; y mucho menos, como ley "medida" que son aquellas dirigidas a resolver o disponer sobre situaciones no recurrentes de carácter administrativo, las cuales son aprobadas por el trámite abreviado en el seno de las comisiones internas de la Cámara (en la Convención se dio como ejemplo pensiones, homenajes, subsidios).

En la Constituyente, el Convencional Pontoriero sostuvo que las leyes reglamentarias las dicta el Ejecutivo, pero las aprueba la Cámara de Diputados, sin perder su potestad deliberativa, como por ejemplo las pensiones. Así, enfatizó *"le reservamos a la Cámara de Diputados su función decisoria, le reservamos a la Cámara de Diputados su función de dictar las leyes base, marco de los cuales la reglamentación no se podrá apartar"*. Por su parte, el

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Convencional Grossi señaló que *las leyes decisorias no pueden ser vetadas bajo ningún punto de vista; y precisamente no pueden ser vetadas porque constituyen el aspecto político general, la base fundamental del Gobierno. Como leyes de base, aquellos tipos de leyes que están encaminadas a establecer el marco normativo dentro del cual se desenvolverá la legislación reglamentaria*, y dio como ejemplo el Departamento de Hidráulica, dejando librada la reglamentación de esa ley de base al órgano técnico, que es el Poder Ejecutivo.

El Convencional Figueroa expresó: "(...) Señores, se trata de una clasificación distinta de las leyes por materia y no por la persona de donde han emanado. Así de simple y así de claro". El Convencional Leonardelli apuntó que, en lugar de leyes decisorias o base o programas legislativos "prefiero hablar de leyes orgánicas, en el sentido que son aquellas leyes que precisan la organización y el funcionamiento de los institutos que ha creado esta Constitución". En particular, sostuvo su oposición a la categorización que estimaba de difícil conceptualización y, además, por el riesgo de una mayor presencia del Poder Ejecutivo, al reconocerle mayores atribuciones en la función legislativa.

Más allá de las objeciones planteadas por las minorías en la Convención, la norma fue aprobada tal como propuso la mayoría, de acuerdo con el texto transcripto, el que no ha sido objeto de modificación alguna desde 1986.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Respecto a los antecedentes que la demandada invoca, para sostener que al sancionarse la Ley 7736 (que modificó la fecha de los comicios (12/10/2006) durante la gobernación del Ing. José Luis Gioja, se realizó en sesión ordinaria, como así también con la Ley 1729-N que sustituye artículos del Código Electoral en tal sentido (comicio, convocatoria) el 05/4/2018 durante la gobernación del Dr. Sergio Uñac, conviene aclarar que el trámite para la sanción de la ley corresponde al Presidente Nato de la Cámara de Diputados y Vicegobernador (o quien legalmente lo reemplace), y no así al titular del Poder Ejecutivo. Por otra parte, en dichas situaciones no se abrogó el Código Electoral, como en el caso de la Ley 2348-N cuestionada en este proceso. Y finalmente, si eventualmente se hubiese actuado entonces de un modo contrario a la Constitución o al Reglamento Interno, no podría ser alegado como fundamento del derecho que pretenden.

Sin perjuicio de tal aclaración, resulta relevante y significativo para este caso recordar que cuando se sancionó la Ley 6947 el 22/07/1999 (hoy, LEY 613-N Cfr. Digesto Jurídico) se calificó esa ley como "decisoria". Establece en su artículo 1º: Deróguese la Ley 6539 y su modificatoria Ley Nº 6931, Ley de Lemas.- Artículo 2º: Restitúyase la vigencia del Sistema Electoral previsto en la Ley 5636.- Artículo 3º: Los Partidos Políticos deberán adecuar sus respectivas cartas orgánicas a las disposiciones de la presente ley.- Artículo 4º: Prohíbese

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*modificar el sistema electoral vigente, dentro del plazo de dieciocho (18) meses previos al acto del comicio que deba regir. Artículo 5º: La presente ley es decisoria, de conformidad a los términos del Artículo 156, Inciso 1º, de la Constitución Provincial.*

Es decir, que existe un precedente de ley decisoria en materia electoral y, específicamente en lo relativo a sistemas electorales, pues esta ley no solo derogó la Ley de Lemas, sino que además restableció la vigencia del Código Electoral del año 1987 (Ley 5636), y fijó una limitación o restricción de naturaleza temporal a toda modificación que se pretenda introducir en el sistema electoral.

El sistema electoral de las PASO fue instituido por La Ley 8151, sancionada el 19/08/2010<sup>48</sup> (Ley 1079-N cfr. Digesto Jurídico). Conviene recordar que se había sancionado poco tiempo antes la Ley nacional 26571 de "Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral" (B.O. 15/12/2019), que incorporó las Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas, Obligatorias, que se mantiene vigente. Ese sistema fue adoptado por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Catamarca, Salta, San Luis, Entre Ríos, Chaco, Chubut y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las restantes jurisdicciones simplemente no adhirieron.

El art. 1º dispuso: *Institúyese en el ámbito de la Provincia de San Juan el Sistema*

---

<sup>48</sup>Gobernador Ing. José Luis Gioja y Vicegobernador Dr. Rubén Uñac.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*de Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas, Obligatorias y de un solo voto por ciudadano, para la selección de candidatos a presentarse a las elecciones generales de cargos públicos electivos provinciales y municipales. El sistema adoptado por esta Ley, que en conjunto con la Elección General concurre a la formación de la voluntad popular en materia de representación política, se aplicará obligatoriamente a todas las agrupaciones políticas provinciales o municipales que intervengan en la elección general de cargos públicos electivos, aún en los casos de presentación de una sola lista.*

Esa Ley contiene una particularidad. Establece en el ARTÍCULO 35: **ORDEN PÚBLICO. Esta ley es de orden público y torna inaplicable o deroga a toda norma que se le oponga.**

Es decir, no fue calificada por el legislador como "decisoria" pero sí "de orden público".

La Cámara de Apelaciones Civil de San Juan ha señalado que *"las leyes de orden público son aquellas que receptan los principios sociales, políticos, económicos, morales y religiosos cardinales de una comunidad jurídica cuya existencia prima sobre los intereses individuales o sectoriales. La Suprema Corte de Justicia precisó que el legislador, al disponer que es de orden público ha definido a la ley como contenedora de un conjunto de principios de orden superior estrechamente vinculados a la existencia y conservación de la organización social establecida y limitadora de la*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*autonomía de la voluntad*<sup>49</sup>.

Así, como ejemplo de calificación de "orden público", también se pueden citar la Ley 883-A (7675) que regula el procedimiento en los juicios en los que interviene la Provincia de San Juan (art. 27); la Ley General de Expropiaciones 1000-A (art. 67), entre otros.

Ese orden público debe ser considerado como el conjunto de principios sociales en que se cimienta la organización social en tanto referido a normas y principios constitucionales de prioritaria trascendencia.

Pero, además de esa particularidad, la ley que instituyó las PASO, ingresó en el Orden del Día y fue derivada por la Presidencia de la Cámara de Diputados a las Comisiones de Legislación y Asuntos Constitucionales, como así también a la de Justicia y Seguridad donde fue ampliamente tratada, tanto ello así que tuvo Despachos en Mayoría y Minoría, conforme surge de la versión taquigráfica.

Ese tratamiento dista del otorgado a la Ley 2348-N en la sesión del 16/12/2021 (prórroga de las sesiones ordinarias), por cuanto no había sido incorporada en el Orden del Día, de modo tal que la Comisión de Labor Parlamentaria se vio impedida de efectuar la calificación que correspondía según el art. 156 de la Constitución (Cfr. art. 160) y, en su caso, haberse efectuado la

---

<sup>49</sup>SENTENCIA 6 de Marzo de 2009. -CÁMARA DE APELACIONES EN LO CIVIL COMERCIAL Y MINERIA. SAN JUAN, -Sala I- Magistrados: Alferillo, Pascual Eduardo Ferreira Bustos, Carlos Eduardo Riveros, Gilberto Américo Id SAIJ: FA09280030.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

convocatoria a sesión especial, y tampoco fue tratada en las Comisiones internas.

Si observamos las disposiciones del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, establece en el art. 23: Atribuciones y deberes del Presidente: (...) *Asuntos entrados 2º- Dar cuenta de los asuntos entrados en el orden que establece este Reglamento y destinarlos a las comisiones que corresponda.*

Con relación a los proyectos de Ley, establece el Artículo 70: *Se presentará en forma de proyecto de ley, toda proposición que deba seguir la tramitación establecida por la Constitución de la Provincia, para la Sanción de las leyes. Los proyectos y peticiones para tener entrada en sesión, deberán presentarse en Secretaría Legislativa con no menos de setenta y dos horas de anticipación a la misma" (\* Modificada por Resolución N° 27/90. "72 hrs.").*

Esa disposición se vincula con el Art. 74: Presentación de los proyectos. "Los proyectos deberán llevar la firma de su autor o autores. *Cuando pertenecieran a un bloque, pasarán a la comisión respectiva sin más apoyo, después de ser leídos en sesión*".

El Decreto de Convocatoria nº 518-VPS-2021, del 14/12/2021, dice: **VISTO:** *Los asuntos ingresados a la Cámara de Diputados para su tratamiento. (...)* **CONSIDERANDO:** *Que la Cámara de Diputados, reunida en Comisión de Labor Parlamentaria decidió fijar día y hora para la realización de la décima séptima sesión ordinaria del corriente año. (...).*

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Esa disposición constituye prueba suficiente de que el proyecto de Ley de abrogación del Código Electoral fue ingresado el mismo día de la sesión, sin haber dado cumplimiento al art. 70 del R.I. Ello es corroborado con la versión taquigráfica de la 17º sesión ordinaria, y con el registro fílmico que ha sido incorporado a este proceso.

Tal situación impidió, como he señalado, que se convocara a sesión especial, en contravención a lo dispuesto por el art. 163 de la Constitución.

Sin perjuicio de ello, y tal como sostienen los demandantes, ante la pretendida incorporación del proyecto de Ley durante el desarrollo de la sesión, la Diputada NANCY PICÓN efectuó moción de orden, pero fue desoída por la Presidencia de la Cámara. En efecto, apenas anunciada la moción de reconsideración efectuada por el Diputado ABARCA para que se incorporara en el Orden del Día el proyecto de ley por el que se "modifica" la Ley 1268-N -Código Electoral (luego la Diputada Celina RAMELLA, informante del proyecto, precisó que se trataba de un proyecto de "derogación" del Código Electoral y, en especial, de las PASO) y se tratara sobre tablas, para lo cual solicitaba que se entregara una copia del proyecto a los Diputados. De inmediato, la Diputada PICÓN solicitó la palabra a los 36 segundos (como puede apreciarse en el registro fílmico), mientras la Presidencia llamaba a votar aquella moción. La Diputada advirtió que se trataba de una ley decisoria y por ello no correspondía su tratamiento sobre tablas, haciendo

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

moción para que pasara a Comisión. La presidencia de la Cámara de Diputados le manifestó que "No es una ley decisoria. Es una ley común. Con lo cual no corresponde su observación". La Diputada manifestó: "Y en segundo término, no entendemos cuál es la urgencia de su tratamiento sobre tablas". La presidencia, en lugar de poner a consideración la moción de orden, apoyó la moción de reconsideración y llamó inmediatamente a votar la moción de tratamiento sobre tablas.

Sin perjuicio de que a la Presidencia de la Cámara le está vedado participar del debate, debiéndose limitar a dirigirlo (art. 23 Reglamento Interno), lo que fue puesto en evidencia por varios legisladores, lo cierto es que correspondía poner a consideración esa moción de orden pues tenía prioridad y privilegio respecto de toda otra moción y debió ser tratada inmediatamente.

Es moción toda disposición propuesta de viva voz desde su banca por un diputado (art. 86 R.I.). El art. 87 del Reglamento Interno establece: Es moción de orden toda disposición que tenga alguno de los siguientes objetos: 1º - Que se levante la sesión; 2º - Que se pase a cuarto intermedio; 3º - Que se declare libre el debate; 4º - Que se cierre el debate; 5º - Que se pase al orden del día; 6º - Que se trate una cuestión de privilegio; 7º - Que se aplace la discusión de un asunto por tiempo determinado o indeterminado; 8º - Que se suspenda la discusión de un asunto que está primero en el orden del día, para dar preferencia

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

a otro que le sigue; 9º - Que un asunto se envíe o vuelva a comisión; 10º - Que la Cámara se constituya en comisión; 11º - Que el artículo, inciso o apartado de un proyecto que no se observe se dé por aprobado; 12º - Que la Cámara se constituya en sesión permanente; 13º - Que la Cámara se aparte circunstancialmente del Reglamento en puntos relativos a la forma de discusión de un asunto; 14º - Que se clausure la sesión.

El art. 88 del Reglamento Interno establece: **Las mociones de orden serán previas a todo otro asunto, aún cuando se esté en debate y se tomarán en consideración de inmediato.** Las comprendidas en los cinco primeros incisos del artículo anterior, serán puestas a votación sin discusión; *las restantes se discutirán brevemente no pudiendo cada diputado hablar sobre ellas más de una vez y por un máximo de tiempo de cinco minutos, con excepción del autor que podrá hacerlo dos veces y con igual máximo de tiempo.*

Luego, ante los planteos efectuados por los diputados de los diferentes bloques y partidos sobre el trámite seguido, la Presidencia de la cámara en dos oportunidades intentó realizar una nueva votación de la moción de orden (que había sido apoyada por los diputados demandantes), fundado en la facultad establecida en el art. 149 del Reglamento Interno ("Si se suscitaren dudas sobre el resultado de la votación inmediatamente después de proclamado, cualquier diputado podrá pedir que se tome nuevamente, en cuyo caso solo podrán intervenir los diputados que hubiesen tomado parte en la primera"), pero sosteniendo al mismo tiempo la validez de la

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

votación de la moción sobre tablas por haberse tratado primeramente, lo que importa una contradicción lógica pues algo no puede ser y no ser al mismo tiempo.

Con relación al resultado de la votación de la moción de orden, que se encuentra controvertida respecto del cómputo que interpretan de modo divergente las partes en cuanto a las "abstenciones", el art. 146 de la Constitución establece con claridad que *"Las decisiones de la Cámara son por simple mayoría de votos, salvo los casos en que expresamente esta Constitución prevea otra mayoría"* (idéntica previsión contempla el art. 148 del Reglamento Interno), surge que hubo 13 votos afirmativos, 6 negativos, 0 abstenciones y 17 no votaron. En el tablero electrónico (que se puede ver en el registro videograbado de la sesión) se observa con claridad ese resultado. Si bien en la sesión, la Presidencia, ante los cuestionamientos formulados, manifestó que las abstenciones debían computarse como "negativo", conforme el Reglamento Interno, ello no resulta compatible con la previsión constitucional y, en caso concreto, importaría una restricción o limitación al ejercicio de los derechos que ejercieron positivamente los legisladores y legisladores, que se pronunciaron expresamente por el voto "positivo" o "negativo". De otro modo, qué razón de ser tendría la previsión de "NO VOTA" que se visualiza en el tablero. De aceptarse tal razonamiento, en el tablero debería figurar "Abstenciones: 17".

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

Además, las abstenciones requieren la autorización previa, requisito que tampoco fue observado, por lo que en modo alguno esas supuestas abstenciones pueden ser contabilizadas como votos "negativos". En efecto, el art. 150 del R.I. establece: *"Ningún diputado podrá abstenerse de votar sin permiso de la Cámara (...)"*. Como señala la doctrina judicial, quien se abstiene es como si estuviera ausente del recinto<sup>50</sup>. Inclusive, apunta que tal comportamiento debería ser excepcional, de interpretación restrictiva y suficientemente fundado en algún motivo valedero, tal como una incompatibilidad ética o razones de suficiente fuerza para soslayar el deber funcional de explicitar su decisión.

La Corte ha señalado que *la Constitución Nacional requiere un quórum específico para sesionar, mas no así para la toma de decisiones que no exijan mayorías especiales, razón por la cual al admitirse que los senadores puedan abstenerse de votar con autorización del Cuerpo, "no cabría duda -dentro de una razonable interpretación- que la posición de ellos al momento de la votación pueda entenderse como no presentes"* (confr. fs. 78, punto 9º), *inteligencia que es la que mejor se compadece -juicio del tribunal- con mantener vigentes y armónicas las normas aquí analizadas*<sup>51</sup>.

Si el proceso electoral está sujeto a un control riguroso en su desarrollo,

---

<sup>50</sup>Así contempla el R.I. de la HCDN en cuanto excluye del cómputo a los diputados presentes que se hubieran abstenido de votar (art. 197).

<sup>51</sup> "Cullen c/ Llerena" (Fallos: 53:420).

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

con estricta sujeción a las reglas preestablecidas, cómo no debería estarlo el procedimiento legislativo que adoptó tales reglas?

Quizá el Sr. Fiscal de Estado ofrezca la mejor síntesis. En la parte final de su alegato, expresó: "En realidad, Sra. Juez, yo voy a considerar que estas supuestas irregularidades que denuncian los actores, no es más que -en eso sí voy a coincidir- que el atropello que han sufrido por parte del autoritarismo que han ejercido el bloque oficialista en tratar la ley a como dé lugar, pero eso como ya lo ha dicho la Corte, hace más al juego de las minorías y mayorías, mayorías que por supuesto están conformadas a la luz del voto popular, y por lo tanto no merecen la intromisión del Poder Judicial en este caso" (minuto 36:00-36:39 del registro audiovisual).

Apunta SARTORI que *el significado (de nuestras Constituciones) está ligado al telos (finalidad) de proteger y expresar los valores en que cree el Occidente: los principios de legalidad, la libertad individual y el respeto como persona*<sup>52</sup>.

*"La democracia no es un simple procedimiento formal de designación de gobernantes, ni es solamente el gobierno de la mayoría, sino que esencialmente tiene por objeto proteger las libertades y derechos de los ciudadanos en general y posibilitar el control de los actos estatales. Pero siempre en el marco del consenso, que implica también la aceptación de las reglas procedimentales de solución de conflictos. La democracia no elimina los conflictos sociales, pero sí ofrece el marco que posibilita una justa solución"*<sup>53</sup>.

En igual perspectiva, se afirma que *sin participación ciudadana en la*

---

<sup>52</sup>SARTORI, Giovanni, Aspectos de la Democracia, Universidad de Florencia, versión española, editorial Limusa-Wiley S.A., 1965, p. 435.

<sup>53</sup>SESÍN, Domingo Juan y PÉREZ CORTI, José María, *Organismos electorales*, editorial Advocatus, Córdoba, 2006, Introducción.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

*constitución de lo público, no es posible la democracia, y sin democracia, la posibilidad de resolver pacíficamente los conflictos que se presentan en la convivencia humana, se ve seriamente comprometida*<sup>54</sup>. *La actuación debe ser ante la Ley, a la cual el Estado está siempre enteramente vinculado. Todo poder discrecional ha tenido que ser atribuido previamente por el ordenamiento. No hay, pues, discrecionalidad en ausencia o al margen de la ley*<sup>55</sup>.

La Cámara Nacional Electoral <sup>56</sup> ha señalado el riesgo ante comportamientos públicos que impactan negativamente en el ánimo de la ciudadanía y debilitan progresivamente la confianza en el sistema republicano y representativo que establece el artículo 1º de la Constitución Nacional.

**II.5. Conclusión:** Por las razones expuestas, corresponde hacer lugar a la acción declarativa de inconstitucionalidad por vicios en el trámite de aprobación de la Ley 2348-N, verificados en los defectos de forma en el procedimiento de formación y sanción de la ley, que la tornan carente de valor conforme lo establecido en el art. 11 de la Constitución de San Juan, sin que resulte necesario ingresar al análisis de los demás argumentos expuestos para fundar la pretensión, ni que esta decisión importe en modo alguno juicio de valor sobre el sistema electoral al que se hace referencia en la demanda por resultar tal atribución exclusiva y excluyente de la Cámara de Diputados de la provincia.

---

<sup>54</sup>Harold VALENCIA LÓPEZ y otros, *Democracia, teoría crítica & ciudadanía*, Universidad de Cartagena de Indias, 2016.

<sup>55</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Democracia, Jueces y Control de la administración*, editorial Civitas, 1997, p. 311.

<sup>56</sup> Fallo CNE 3738/2006.

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

### III- COSTAS y HONORARIOS

Finalmente, corresponde emitir pronunciamiento sobre las costas y honorarios profesionales [art. 164 inc. 8) del CPC y art. 47 Ley 56-O].

De conformidad con lo previsto en el art. 66 del CPC, las costas se imponen a la demandada vencida.

Corresponde regular honorarios a los Dres. Andrés Mauricio Pacheco y Dante Javier García por su intervención profesional como patrocinantes de la parte actora que resultó vencedora, conforme las pautas establecidas en la Ley 56-O, por tres etapas cumplidas (demanda, prueba y alegato), de acuerdo al mérito, eficacia y trascendencia de la cuestión debatida.

### IV- Por ello, **RESUELVO**:

- 1)** Hacer lugar a la demanda promovida por los Diputados JUAN CARLOS GIOJA, LEONARDO GIOJA y Diputada GRACIELA SEVA, declarando en consecuencia la inconstitucionalidad de la Ley 2348-N por resultar carente de valor en razón del trámite seguido para su sanción, de conformidad con lo previsto en el art. 11 de la Constitución de San Juan y los fundamentos dados.
- 2)** Imponer las costas a la demandada (art. 66 del CPC).
- 3)** Regular los honorarios profesionales de los Dres. Andrés Mauricio Pacheco (Mat. 3395) y Dante Javier García (Mat. 4015), por su labor como abogados patrocinantes de la parte actora, en la suma de Pesos treinta mil (\$ 30.000). No

PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN  
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Jujuy 64 norte - torre oeste - 1º piso - Ciudad

Expediente nº 129221/CA "GIOJA JUAN CARLOS Y OTROS C/ PROVINCIA DE SAN JUAN S/  
Inconstitucionalidad (Art. 1 in fine Ac. Gral. 54/07) (- Medida Cautelar -)"

efectuar regulación a favor del Sr. Fiscal de Estado Dr. Jorge Alvo, y de los Dres.  
Pablo Daniel Puleri (Mat. 2830), Roy Kirby (Mat. 2498) y Dra. Marcela A.  
Cumpián (Mat. 3341), conforme lo establecido en el art. 20 de la Ley 319-E.

*Protocolícese, agréguese copia autorizada a los autos y notifíquese.*

DRA. ADRIANA TETTAMANTI  
JUEZA

**Protocolizado al Fº 179/228, Tomo II, Año 2022 (secretaría nº 1). San Juan, 11  
de mayo de 2022.**

Ante mí

Dra. CAROLINA SENDRA FERRER  
PROSECRETARIA