

# LA ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA PROVINCIA DE SALTA: UN ANÁLISIS JURÍDICO Y POSIBLES SOLUCIONES PRÁCTICAS.

I.N.E.J.U.

INTEGRANTES:

- CRUZ, EFRAIN LEONEL
- MACIEL CORNEJO, FACUNDO EDUARDO
- GUERRERO SAAVEDRA, JIMENA AGUSTINA

## **PRIMERA PARTE**

### **Resumen**

Palabras clave

Abstract

Keywords

Introducción

Establecimiento del Nicho de Investigación

Problema

Objetivos

## **SEGUNDA PARTE**

Jurisprudencia

Entrevistas

Doctrina

Encuestas

Resultado de la jurisprudencia

Resultados del análisis doctrinario

Resultados de las encuestas

Resultados de las entrevistas

## **TERCERA PARTE**

Discusión de los resultados

Importancia de la acción popular, falta de utilización por la población.

Recelo al control judicial por parte del Poder Legislativo

La acción popular de inconstitucionalidad en un sistema de control difuso

El contraste entre la legislación comparada y la ubicación de la acción popular en los sistemas de control constitucional

El cuestionamiento constitucional de una norma local a nivel federal

Desinterés de la Cámara de Diputados

Eliminación de la multa para casos de demandas manifiestamente improcedentes

Conclusiones

## PRIMERA PARTE

# Resumen

Este estudio analiza la Acción Popular de Inconstitucionalidad en Salta desde su incorporación en 1986, ante la escasa atención doctrinaria y empírica sobre su aplicación práctica. El objetivo fue determinar si constituye una herramienta efectiva para la ciudadanía o si enfrenta obstáculos que limitan su uso.

Mediante una metodología mixta, se reconstruyó la evolución jurisprudencial de la Corte de Justicia, se cuantificaron y caracterizaron las causas presentadas y se identificaron dificultades prácticas a través de encuestas y entrevistas a abogados.

Los resultados muestran un número muy bajo de casos, descartando el temor inicial a una avalancha de litigios. La Corte ha interpretado la figura de modo restrictivo, sobre todo en materia de legitimación activa. Además, se detectó un amplio desconocimiento entre los profesionales, potenciado por la incertidumbre respecto de plazos no previstos legalmente y el temor a sanciones por demandas infundadas.

En síntesis, la Acción Popular de Inconstitucionalidad ha sufrido un desarrollo jurisprudencial que restringe su operatividad y desvirtúa su propósito de fomentar la participación ciudadana. La combinación de criterios restrictivos, falta de difusión y escasa formación de los operadores jurídicos ha generado un uso marginal, lo que hace necesaria una revisión normativa y jurisprudencial para garantizar su eficacia real.

## Palabras clave

Acción Popular de Inconstitucionalidad - Legitimidad - Participación Ciudadana - Control de Constitucionalidad - Acción Directa

## Abstract

This project analyses the Popular Action of Unconstitutionality in Salta since its incorporation in 1986, addressing the notable doctrinal and empirical gap concerning its practical application. The research sought to determine whether it has been an effective tool for the citizenry or has faced barriers that limit its use.

Employing a mixed-methods strategy, the study reconstructed the jurisprudential evolution of the Court of Justice, quantified and characterised the volume of cases, and identified practical challenges through surveys and interviews with legal practitioners.

The findings reveal a significantly low volume of filed cases, dispelling the initial fear of an avalanche of litigation. The Court has developed the legal figure restrictively, particularly regarding standing. A widespread lack of knowledge amongst solicitors was identified, aggravated by uncertainty surrounding pretorially imposed deadlines and the fear of sanctions for frivolous claims.

In conclusion, the Popular Action of Unconstitutionality in Salta has experienced a jurisprudential development that has limited its practical operability, countering its original spirit of fostering citizen participation. The combination of this restrictive jurisprudence, a lack of dissemination, and knowledge barriers amongst legal operators has configured a scenario of chronic underuse. Therefore, whilst the action constitutes a fundamental guarantee in the provincial framework, its real-world effectiveness is curtailed, necessitating a normative and jurisprudential review to fulfil the purposes for which it was created.

## Keywords

Popular Action of Unconstitutionality - Legitimacy - Citizen Participation - Constitutional control - Direct Action

## Introducción

La incorporación de la Acción Popular de Inconstitucionalidad a la Constitución de la Provincia de Salta en la reforma de 1986, debe entenderse en el contexto político de la recuperación democrática iniciada en 1983.

Los constituyentes buscaron reforzar los mecanismos de control y participación ciudadana para garantizar la supremacía de la Constitución frente a eventuales abusos del poder. En ese marco, junto con la elección directa de intendentes, el referéndum y la iniciativa popular, la

acción popular de inconstitucionalidad se concibió como una herramienta de defensa de la legalidad y como expresión del principio de soberanía popular.

La Convención Constituyente, integrada por representantes de variadas fuerzas políticas, alcanzó un consenso en la idea de construir una Constitución participativa, que reflejara el nuevo clima democrático. La acción popular, en este contexto, se instituyó como un instrumento de control ciudadano sobre la constitucionalidad de las normas, abierto a todo habitante y sin la necesidad de acreditar un interés particular.

Sin embargo, a más de tres décadas de su creación, persiste el interrogante sobre su aplicación efectiva: ¿Logró este mecanismo cumplir con la función democratizadora para la cual fue concebida o se transformó en una figura simbólica de escasa utilización?

Este trabajo se propone analizar ese recorrido histórico, doctrinario y jurisprudencial para evaluar el verdadero alcance de la acción popular dentro del sistema jurídico salteño.

## Establecimiento del Nicho de Investigación

Si bien la figura existe desde hace más de tres décadas, su aplicación práctica, evolución e impacto real en el sistema jurídico salteño parecen ser un aspecto escasamente explorado en la doctrina local y nacional. La literatura especializada en cuanto a control de constitucionalidad de las normas no suele contemplar el estudio de las acciones populares, ya que es solo regulada por la Provincia de Salta, lo que denota un notable vacío en torno a su desarrollo en la provincia.

Esta falta de estudio se traduce en una serie de interrogantes prácticos: se desconoce si la acción ha sido una herramienta efectiva para el uso de la ciudadanía en protección de la supremacía constitucional o si, por el contrario, en su uso se han detectado barreras procesales, jurídicas, políticas o culturales que hayan limitado su uso.

Finalmente, se percibe una posible brecha de conocimiento entre los operadores jurídicos (principalmente abogados litigantes) sobre la existencia y el potencial de la acción, lo que podría estar contribuyendo a su falta de uso, privando al sistema de un importante instrumento de defensa de la Supremacía Constitucional. En consecuencia, se pudo obtener varios frentes en los cuales recaudar información para la investigación. Se propuso ahondar

principalmente en jurisprudencia de la corte salteña, doctrina de autores argentinos y extranjeros, entrevistas a diversos actores (jueces, abogados de reconocida trayectoria, legisladores), y encuestas a abogados litigantes.

## Problema

El problema central radica en **la falta de estudios** que analicen la aplicación efectiva, la evolución jurisprudencial y el conocimiento práctico de la Acción Popular de Inconstitucionalidad en la provincia de Salta. Este vacío impide comprender su rol real como mecanismo de protección constitucional (o garantía), la existencia de barreras para su uso y el bajo nivel de dominio que los abogados litigantes tienen sobre esta herramienta, lo que potencialmente limita su eficacia y debilita el control de constitucionalidad.

## Objetivos

### *Objetivo general:*

Comprender y analizar la acción popular de inconstitucionalidad en la provincia de Salta, evaluando las oportunidades para mejorar su implementación.

### *Objetivos específicos:*

- 1) Examinar cómo fue incorporada la acción y cómo se aplicó en sus pretensiones ante la Corte de Justicia de Salta.
- 2) Realizar un análisis comparativo de la evolución de la jurisprudencia local a lo largo de su vida jurídica y con el derecho comparado.
- 3) Identificar los desafíos jurídicos concretos y las barreras de conocimiento o materiales que enfrentan ciudadanos y profesionales al interponerla.

Se adoptó una metodología de diseño mixto, con predominancia del enfoque cualitativo. Este fue el más acertado para comprender la acción popular no solo desde su base normativa sino también desde las experiencias, percepciones y soluciones de los actores que la aplican, permitiendo reconstruir su realidad y ajustar el camino de la investigación de manera flexible.

Se incorporaron elementos cuantitativos en apoyo, configurando un diseño que se complementa.

### *Población y Muestra*

La población de estudio incluyó magistrados, funcionarios judiciales, abogados litigantes de la provincia y representantes del poder legislativo provincial. La muestra para las técnicas cualitativas fue **no probabilístico e intencional**, seleccionando a informantes clave con experiencia en la materia. Para el componente cuantitativo se buscó abarcar a un universo más amplio de abogados.

### *Técnicas de recolección de datos:*

**Análisis documental y jurisprudencial:** Revisión de sentencias de la Corte de Justicia de Salta para analizar la frecuencia de casos, su evolución y los criterios aplicados. Revisión de doctrina relacionada al control de constitucionalidad y los mecanismos más utilizados.

**Encuestas:** Se aplicaron encuestas con preguntas cerradas para medir de manera objetiva el nivel de conocimiento sobre el mecanismo entre los abogados (técnica cuantitativa).

**Entrevistas:** Se realizaron entrevistas en profundidad a actores clave para comprender las percepciones, experiencias y barreras identificadas (técnica cualitativa).

### *Análisis de datos*

Para los datos **cuantitativos** se utilizó un análisis estadístico descriptivo.

Para los datos **cualitativos** se aplicó un análisis de contenido temático, codificando la información para identificar patrones, categorías y la evolución de los argumentos de la Corte.

## SEGUNDA PARTE

## Jurisprudencia

Al momento de abocarnos en el análisis de la jurisprudencia emanada de la Corte de Justicia de Salta es vital resaltar su importancia en cuanto a la definición de nuestro objeto de estudio, partiendo de la base de que al momento de su incorporación con la reforma del año 1986 en nuestra constitución provincial, fue el mismo organismo el que definió su marco procedimental, características e interpretación. Así las cosas, es necesario recordar que dicho instituto resultaba y continúa resultando completamente extraño a un sistema de control de constitucionalidad difuso como es el nuestro, siendo que es propio y heredado del sistema concentrado del derecho comparado europeo, lo que nos permite decir que su naturaleza (amén del artículo 92 del texto normativo) es absolutamente pretoriana. Entonces se podría decir que de alguna manera fue el tribunal superior quien, a través de sus propios pronunciamientos, reguló su actuación y estableció los criterios que se debían seguir en la materia. Todo ello ocurrió hasta el año 2017 en el cual se sanciona su ley especial y regulatoria (ley 8036), la que igualmente se encuentra inspirada en lo que ya estaba determinado por la misma Corte.

En este marco además se destaca que el estudio de los distintos fallos judiciales permitió delimitar el desarrollo del presente trabajo, ya que a partir de ellos se pudo establecer puntos en común que fueron abordados dentro de los distintos nichos de investigación, es decir, ello determinó el campo de acción en materia de entrevistas y encuestas, lo que más adelante se ve reflejado a la hora de analizar y contrastar los resultados obtenidos. Dicho estudio abarcó la lectura de fallos pronunciados desde el año 1997 hasta el año 2024, donde además de advertir los cambios de criterios y precedentes con el paso del tiempo, también se tomó en consideración los cambios sociales, jurídicos, doctrinarios y hasta de composición y números de miembros de la Corte de Justicia de Salta.

En vista de ello se advierte como cuestiones preliminares que se analizan, podría decirse como requisitos de admisibilidad, la legitimación de la parte que interpone la acción, el plazo de la norma cuestionada, la posibilidad de reconducción del trámite en caso de que la pretensión formulada (bajo el criterio de la corte) no pueda ser encuadrada sino más que una acción popular (diferenciando para ello al instituto que nos ocupa de la acción directa), la naturaleza de la norma cuya impugnación se persigue y en caso de que se hubiera intentado el mérito de la medida cautelar peticionada. Posteriormente, incluso previo a adentrarse en el

estudio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma, también evalúa si la cuestión todavía es susceptible de ser decidida o devino en abstracta por el mero transcurso del trámite. Y en instancias finales, luego de evaluar estrictamente si correspondiera la constitucionalidad de la norma, también se aboca al estudio de los recursos que pudieran plantearse, examinando no solo desde su admisibilidad sino también desde su fundabilidad.

## Entrevistas

Una vez realizado el desarrollo teórico y analizada la jurisprudencia en torno a la acción, se recurrió como complemento a la técnica de entrevistas semiestructuradas como herramienta metodológica. El objetivo fue indagar en la opinión de los distintos actores que participan en un proceso donde se discute la constitucionalidad de una norma a raíz de una acción popular de inconstitucionalidad. *Se realizaron entrevistas a miembros del Poder Judicial y del Poder Legislativo, como también a reconocidos juristas especializados en derecho constitucional y derecho local.* Se buscó identificar coincidencias, tensiones y posibles proyecciones del instituto. Si bien no todas las entrevistas previstas pudieron concretarse, se obtuvieron resultados relevantes de aquellas en las que sí se llevaron a cabo.

Las entrevistas se diseñaron en base a un eje temático común, que permitió abordar cuestiones como:

- su intervención en las acciones populares de inconstitucionalidad;
- el acierto del procedimiento, la eventual necesidad de una reforma;
- el impacto de la jurisprudencia;
- su utilidad como herramienta ciudadana en defensa de sus garantías;
- la incidencia del recurso extraordinario federal.

De esta forma, se estructuraron preguntas sobre estos puntos a fin de obtener una visión integral de quienes participan en la aplicación del derecho constitucional en el ámbito provincial. En todas las entrevistas pudo notarse una gran predisposición e interés sobre la temática, como así también un gran conocimiento teórico y práctico de la acción popular.

## Doctrina

A la hora de buscar los pensamientos de diferentes doctrinarios, recurrimos a quienes son considerados expertos en materia constitucional tanto a nivel nacional como a nivel

provincial. Entre los autores pudimos notar que la referencia específica a la acción popular de inconstitucionalidad es prácticamente inexistente, salvo en los libros de autores de la provincia de Salta, quienes se adentraron en el estudio de esta temática. También existen doctrinarios a nivel nacional (sobre todo en aquellos libros de derecho procesal constitucional) que reconocen su existencia y la desarrollan aunque de manera escueta. Además, es abordada someramente en trabajos sobre derecho público provincial y control de constitucionalidad. En dicho análisis, se detectó la existencia de acciones directas previstas en las provincias como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, que si bien no están estrechamente vinculadas con el instituto que aquí se desarrolla, dichas previsiones y caracterizaciones merecen ser destacadas.

Por otra parte, se recolectó información en el campo del derecho comparado de otros países, cuyo sistema judicial difiere del sistema argentino pero incluye a la acción en su cuerpo normativo. En aquellas legislaciones se prevén mecanismos similares a la acción investigada, pero con sustanciales matices y diferencias. Todo ello será plasmado en los resultados.

## Encuestas

Dentro del marco metodológico, se utilizó la herramienta de encuestas que estuvieron pensadas y dirigidas a la población de los abogados litigantes de la provincia de Salta, con el objetivo de merituar el nivel conocimiento que poseen en relación con nuestro objeto de investigación, introduciéndose en interrogantes vinculados con la totalidad de los mecanismos constitucionales previstos, con una referencia especial a la acción directa hasta puntualizar en la acción popular, su procedimiento, cantidad de veces que se interpuso, entre otros cuestionamientos.

Se buscó dividir al grupo poblacional de encuestados según los parámetros extraídos de la página de la Caja de Seguridad Social para Abogados, organismo de control de nuestra profesión, quien a partir de la antigüedad de la matrícula de cada litigante lo divide y clasifica en distintas categorías para determinar sus aportes previsionales. Conforme estos parámetros, se pretendía tomar al menos cincuenta miembros de las Categorías A hasta E, entendiendo que los mismos en virtud de su antigüedad en la matrícula son los que se encuentran más activos y quienes desde la incorporación de la acción en nuestro ordenamiento jurídico hasta la fecha podrían haberse topado con su procedimiento en algún tramo de su carrera profesional.

En ese marco se tomó la decisión de remitir notas, avaladas por INEJU, tanto a la Caja de Seguridad Social para Abogados, como al Colegio de Abogados de la Provincia de Salta, solicitándoles el acceso al padrón o listado de abogados activos de la provincia, confeccionado conforme sus distintos criterios de división.

Frente a ello, el Colegio de Abogados se limitó a informar mediante mail que había un total de 8.081 inscriptos y 4.551 abogados activos a la fecha 02/10/2024, oportunidad en la que además se le requirió si podían brindar mayor información, más detallada y precisa en relación con edad y antigüedad de matrícula de los letrados activos, para determinar nuestro muestreo, frente a lo cual no obtuvimos respuesta alguna. La Caja de Seguridad Social, citando la ley de protección de datos personales, nos informó que no podía brindarnos la información solicitada, sosteniendo que es responsable del tratamiento de los datos personales de los afiliados y que la protección de los mismos constituye una obligación legal y ética, que no puede ser vulnerada incluso frente a propósitos académicos y de investigación.

## **RESULTADOS**

### **Resultado de la jurisprudencia**

En materia de **legitimación**, se recuerda que el artículo 92 de la Constitución Provincial le reconoce la facultad de interponer la acción a todo habitante, quien puede impugnar una norma de alcance general, abstracta e impersonal.

Pese a ello, existieron supuestos en los cuales se desconoció la calidad de habitantes a ciertos actores que intentaron el proceso, siendo tales aquellos que formaban parte de órganos deliberativos, sosteniendo que, haciendo un paralelismo con la doctrina del fallo Thomas de la CSJN, los legisladores y/o concejales carecían de facultades para interponer la acción cuando la finalidad que se perseguía era reavivar un debate que se había perdido en el recinto, salvo que acreditaran que le fueron negadas sus facultades legislativas o bien el procedimiento de sanción de normas hubiera sido vulnerado.

Aquí es importante destacar el voto del Dr. Félix Díaz en el precedente “Roque Rueda” (Tomo 159: 293/316), quien dispuso que la acción popular en materia de legitimación exige la calidad de ciudadano con un interés simple en el respeto irrestricto de la constitución provincial, situación en la que no resulta aplicable la jurisprudencia del fallo Thomas, donde existió un agravio concreto además de una acción de diferente naturaleza. Agregando además que no se deben realizar distinciones donde la ley no las hace aún más cuando significan el negar la calidad de ciudadano del actor, lo que sería un acto de discriminación sustentado en el cargo que ocupa.

Sin embargo, este lineamiento fue abandonado por la Corte con el fallo “ZAPATA, CARLOS; RUEDA, ROQUE – ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD” Tomo 209:297/324, donde se estableció que la aplicación de la doctrina del fallo “Thomas” que niega legitimación activa a un legislador nacional para cuestionar la inconstitucionalidad de una norma, sólo encuentra cabida en el orden federal, no así en la provincia de Salta, donde existe la acción popular de inconstitucionalidad que permite a todo habitante que alegue un interés simple pueda accionar. Así dispuso el Máximo Tribunal que una interpretación contraria implicaría una discriminación en razón del cargo, sin base en norma alguna “donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir”.

En lo referido al **plazo**, en un primer momento ante la ausencia de reglamentación específica, el Tribunal regulaba a la acción popular a través de lo establecido en el Código Procesal Civil y Comercial para la acción directa en la medida que resultara compatible. Posteriormente con la sanción de la ley 8036, se estableció un plazo de 30 días hábiles, artículo que luego fue vetado por el Poder Ejecutivo, con una contrapropuesta de un plazo de 90 días. Aquella propuesta no fue aceptada, lo que nos deja en la actualidad con un vacío legal, donde finalmente es la Corte la que decidió continuar aplicando el plazo de 30 días hábiles a partir de la publicación de la norma impugnada (regulación pretoriana).

En relación con **la naturaleza de la norma cuestionada**, más allá de lo expresamente establecido por el artículo 92, el órgano superior tiene establecido que la acción está destinada a cuestionar mandatos generales, abstractos e impersonales, tratándose de ordenamientos jurídicos con naturaleza de ley, decreto reglamento u ordenanza.

Por otra parte, **en materia de medidas cautelares**, el criterio sentado es de carácter restrictivo, sin embargo, ello no impide (según lo dispuesto por el mismo tribunal) el

adentrarse en el análisis de lo peticionado, donde se pretende clarificar qué es lo que el habitante persigue con su planteo cautelar. En ese estudio, se destaca especialmente que no se discuten situaciones concretas y particularizadas, donde la naturaleza del mismo proceso en trámite hace que el principio de instrumentalidad propio de toda medida cautelar carezca de sentido.

Dicho esto, existe un criterio mayoritario que se inclina en rechazar las medidas preventivas solicitadas bajo el fundamento de que en principio las cautelares contra actos administrativos o legislativos, que tienden a disponer la suspensión de los mismos, no son procedentes en virtud de la presunción de validez que los caracteriza, lo cual adhiere y se inclina a lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. No obstante la mencionada presunción, nada impide evaluar si la pretensión formulada cumple con los requisitos propios de toda medida cautelar (peligro en la demora, verosimilitud del derecho, contracautela), pero le exige además otros requisitos: concurrencia de un peligro irreparable, acreditación de la ilegalidad o irrazonabilidad manifiesta del acto impugnado y la consideración ineludible de un interés público comprometido.

Justamente, dicho análisis le permitió al Máximo Tribunal apartarse de su propio criterio en algunos precedentes y disponer medidas cautelares en el marco de la acción popular de inconstitucionalidad, siendo tales en los casos “ROMANI POR SÍ O EN REPRESENTACIÓN DEL COLEGIO DE ABOGADOS”, Tomo 156:467 y “CONSUMIDORES ARGENTINOS – ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD”, Tomo 155: 651/664.

En ambos precedentes se conceden (aunque parcialmente) las medidas cautelares peticionadas, bajo la consideración de que la verosimilitud del derecho se encuentra acabadamente acreditada *prima facie* (a primera vista), donde además los actos se acreditan de forma latente como contrarios a la norma constitucional configurándose entonces una lesión cierta, actual e inminente. Además existe irreparabilidad del perjuicio ocasionado por el acto impugnado y sin dejar de lado la prevalencia del interés público. Aquí es destacable la doctrina sentada por el ex Juez de Corte el Dr. Cornejo, quien señaló en su oportunidad que las medidas cautelares solicitadas han de ser encuadradas como una medida autosatisfactiva, siendo tal la que persigue una función jurisdiccional urgente, autónoma, despachable inaudita parte y ante un fuerte planteo formulado que sea atendible, donde se busca la satisfacción definitiva del planteo y una especie de tutela de urgencia.

En materia de **reconducción**, el Máximo Tribunal cuando advierte de un análisis preliminar que no se hallan cuestionados actos concretos de alcance individual, que solo pueden ser impugnados por vía de acción directa, dispone que lo más lógico y razonable es que se encuadre la pretensión en el marco de una acción popular. Bajo ese entendimiento recuerda que el carácter abstracto propio de ésta garantía no trae a la jurisdicción (es decir no lleva a decidir a los jueces) una situación concreta y particularizada, sino que persigue atacar una disposición con alcance y efectos generales.

Respecto al **paso del tiempo** que pudiera acaecer desde que se interpone la demanda y hasta que el planteo es efectivamente resuelto, en aquellos casos en los que la pretensión intentada devino en abstracta, la Corte de Justicia ha dicho, apoyada en jurisprudencia de la C.S.J.N., que es un deber de los tribunales pronunciar sentencias atendiendo al estado en el que se encuentran las cosas al momento de emitir su pronunciamiento, por cuanto no es posible resolver el fondo de las cuestiones que devienen en abstractas o que se encuentran vacías de contenidos. *“Amén de ello, en virtud de la repartición tripartita de los poderes del estado y las especiales funciones que le fueron encomendadas tanto en el texto constitucional provincial como nacional, decide adentrarse en el análisis de la constitucionalidad de la norma que resulta aplicada durante el tiempo que duró su vigencia, en el caso de las partidas presupuestarias un año de ejercicio. Analizando así, en este caso concreto, si existieron resultados negativos o saldos pasivos que nos lleven a concluir que existió alguna irregularidad en el ejercicio presupuestario que excede el marco de lo funcionalmente permitido”* así dispuso en: RUEDA, ROQUE – ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUC. Tomo 159:293/316. En este sentido, se puede observar en la cita que la corte interpreta que, no obstante el paso del tiempo, nada le impide pronunciarse al respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto cuestionado.

Finalmente, hemos podido advertir que no existen un número considerable de acciones que hayan sido finalmente resueltas a favor y que, en un gran número de casos, el accionante ha intentado recurrir el mencionado rechazo mediante el llamado recurso extraordinario federal (REF en sus siglas). Cabe recordar que tal recurso se interpone ante la misma corte de justicia salteña, quien debe realizar un análisis de la presentación y resolver sobre su procedencia o no. Entonces, aludiendo a la acordada N° 4/2007 de la CSJN lo primero que se analiza son los requisitos formales de la presentación (fuente, interlineado, número de hojas, entre otros). Si bien es cierto que no le incumbe a la corte salteña valorar sus propios pronunciamientos

cuando son impugnados por las partes, no obstante, le incumbe examinar su admisibilidad. Pero quizás lo más importante sea el análisis que realiza sobre los argumentos de fondo que plantea el recurrente, los cuales en general el tribunal interpreta como insuficientes, donde señala que *“la sola mención de derechos constitucionales y de gravedad institucional no basta para tener por cumplida la exigencia de fundamentar el derecho federal que sustenta cada uno de los agravios del recurso extraordinario”*. La crítica prolija en contra de la sentencia dictada, reiteración de argumentos vertidos en sentencias anteriores y planteamientos sobre cuestiones ya resueltas, son los principales sustentos del tribunal para rechazar los recursos extraordinarios federales.

Así también la misma Corte recuerda de manera reiterada en sus precedentes que *“la Corte Suprema Nacional ha expresado que la inteligencia de cláusulas constitucionales y legales de las provincias son temas extraños a la vía del recurso extraordinario federal”*, siendo que este recurso no fue establecido para corregir sentencias que puedan considerarse erróneas sino que persigue por finalidad dejar sin efecto pronunciamientos absurdos, cuyos vicios sean gravosos que descalifique a la sentencia como acto jurisdiccional.

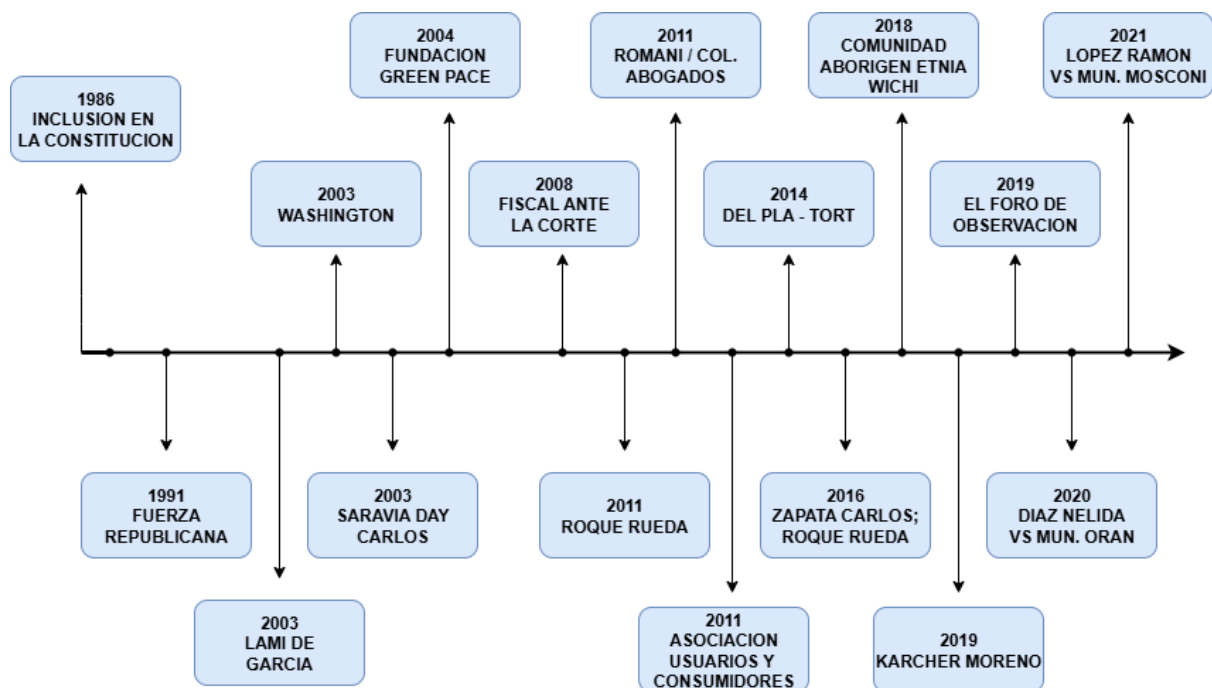
Pero en lo respectivo a la configuración de la llamada “cuestión constitucional”, se recuerda que el recurso extraordinario federal es una vía especial con un objetivo concreto y restringido, donde la “cuestión federal” constituye la esencia del recurso, debiendo la parte acreditar que existe relación directa entre el objeto de la acción y la acreditación concreta del derecho constitucional vulnerado.

Para los supuestos de gravedad extrema, donde la sentencia no está fundamentada o bien la misma se aparta de las leyes, existe la doctrina de la arbitrariedad, la cual requiere un apartamiento inequívoco de la normativa prevista para el caso o una decisiva carencia de fundamentación.

Empero de lo desarrollado, es menester destacar el voto de los Dres. Posadas, Vittar y Díaz, pronunciado en el precedente “RUEDA, ROQUE – ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD” Tomo 164:555/570, quienes en su oportunidad señalaron que, si bien a la Corte de Justicia no le incumbe nuevamente valorar sus propios pronunciamientos cuando son cuestionados, tiene el deber de examinar si el recurso reúne los requisitos necesarios en cuanto a las condiciones formales y además la entidad de los agravios a partir de la jurisprudencia sentada por la CSJN en los casos “Strada” (Fallos,

308:490) y “Di Mascio” (Fallos, 311:2478), lo exige verificar si lo alegado por las partes es idóneo para abrir la instancia extraordinaria, donde la gravedad institucional funciona como una llave para determinar la concesión del recurso extraordinario intentado.

Por último, debe ser destacado que, a pesar de la existencia de la multa prevista en el art.9 de la ley 8036, nunca fue aplicada en los casos estudiados.



*Cuadro N° 1: Fallos destacados. Fuente: elaboración propia*

## Resultados del análisis doctrinario

Para interpretar mejor lo recolectado por la doctrina, se parte de la base de que en Argentina existe un control de constitucionalidad difuso, es decir todos los jueces del país tienen el deber de realizar un control de constitucionalidad en los casos a resolver, independientemente de la materia de su competencia. De manera breve y sintética decimos que un juez realiza un control de constitucionalidad en todos los casos puestos en su conocimiento, controlando que las normas invocadas por las partes para sostener sus argumentos no sean contrarias a las normas de la Constitución Nacional. Lo mismo pasa cuando el magistrado debe resolver

sobre situaciones o normas invocadas por las partes, haciendo un control de que ellas no sean contrarias a tratados internacionales a los cuales nuestro país adhiere.

Sin embargo, existen competencias jurisdiccionales que son exclusivas. Este es el caso de la acción popular de inconstitucionalidad, la cual es planteada y resuelta únicamente por la Corte de Justicia de Salta (último intérprete de la constitución en la jurisdicción de la provincia de Salta). También se parte de la base sobre a qué se considera *acción*, reforzando lo expuesto trayendo a colación lo recabado en la definición brindada por el Dr. Lorenzetti, quien la define como *“el supuesto en que una persona puede reclamar ante la Justicia, por cualquier acto o norma antijurídica o ilegítima”*.

Por su parte, la doctrina salteña define al instituto como *“aquel que puede promover cualquier ciudadano en defensa de la legalidad sin que deba invocar derecho o interés alguno. Se trata de una protección de intereses públicos y generales, vale decir, sin al efecto dicha persona ser titular de un interés propio, personal y directo suyo”*.

Se puede observar que la doctrina hace distinción entre la acción directa y la acción popular, usando casi los mismos términos que la misma corte de Salta. Mientras que la acción directa tiene un carácter netamente preventivo, que le permite ser ejercida antes de que se aplique la norma y una vez que afecta los intereses del actor, donde los efectos del pronunciamiento judicial se limita a las partes involucradas en el litigio, la acción popular es concebida como reparatoria del ordenamiento jurídico, donde la legitimación le corresponde a todos los habitantes de la provincia y en virtud de los propósitos que persigue sus efectos son *erga omnes*.

En lo que respecta a lo obtenido como resultados de la doctrina, primero debe distinguirse lo obtenido sobre análisis de autores sobre normas de argentina de lo obtenido sobre normas de otros países.

Dentro de los resultados extraídos de autores que analizan normativas de las distintas provincias del país, podemos asegurar que todos coinciden en que la finalidad del instituto es preservar y hacer prevalecer la supremacía de la Constitución frente a cualquier norma inferior, que contraríen sus términos y esa preservación es un objetivo de toda la comunidad, entendida como un conjunto. Hacen hincapié en la importancia de la división del poder estatal. No conciben la idea de intromisión por parte del poder judicial a las labores correspondientes al poder legislativo, consideran que bajo ningún punto de vista la revisión judicial puede sustituir a los legisladores en los juicios de oportunidad, adecuación a la realidad social y conveniencia política que supone el proceso de sanción de las leyes. Para la doctrina la corte únicamente debe realizar un control de constitucionalidad con la mayor

prudencia y rigor, puesto que es un instituto que los jueces aplican como *última ratio* (última razón). Por último analizan y enumeran cada una de las normas de las provincias que habilitan la legitimación activa, muchos ordenamientos provinciales incorporan en su constitución legitimación popular a los efectos de ampliar el acceso jurisdiccional en distintas materias como: protección del medio ambiente y control de constitucionalidad. Ello representa una extensión de las garantías ya brindadas por el orden federal, en favor de los distintos ordenamientos locales para atender aquellas cuestiones que se puedan presentar en cada uno de los estados federales. Distintas provincias tienen una acción popular para proteger el medio ambiente (San Juan, Río Negro, Tierra del Fuego, Chaco, Chubut, San Juan, Córdoba). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene en su constitución una acción declarativa, si bien no es una acción popular propiamente dicha, pareciera ser la que más se asemeja a la acción popular salteña en cuanto a naturaleza jurídica y su finalidad.

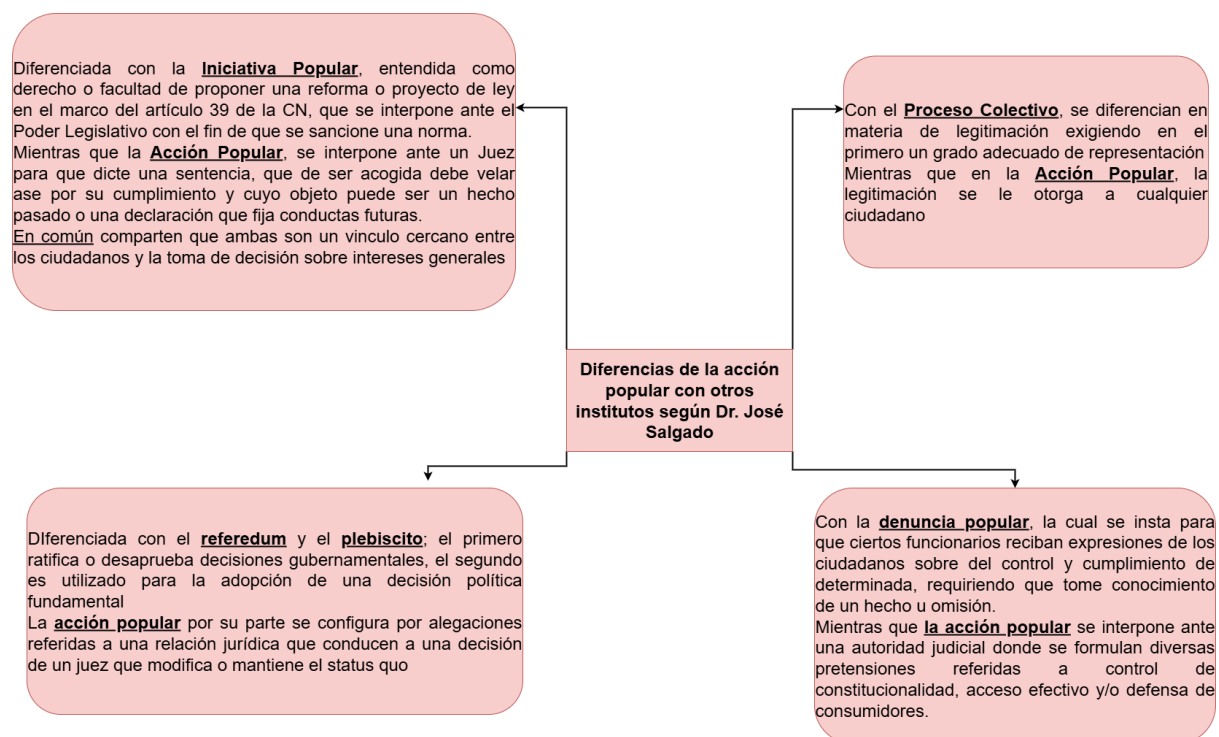
Lo que más resalta de todos los autores es la interpretación que tienen sobre los fundamentos de la legitimación. Se reconoce que todos comparten la idea de que la acción es posible de ser ejercida por un individuo singular en su carácter de ciudadano (otorgada a través de una norma constitucional), sin la necesidad de invocar un interés propio. Es decir que la legitimación activa es abierta y el objeto del juicio está orientado a la defensa de intereses públicos o generales. Así en el marco de la acción popular, el interés no pasará por el de aquel que la peticiona, sino por la alegación de un interés.

En el desarrollo de la investigación, se pudo observar que en distintos países existen acciones similares. En éste capítulo también se desarrolla lo estudiado de las legislaciones de aquellos países. En todas las legislaciones estudiadas se observa que poseen dentro del control de constitucionalidad de las normas, acciones diversas con semejanzas y diferencias. La mayoría de ellas tienen como origen la propia constitución, son muy pocas las que tienen a una ley (de menor jerarquía que una norma de la constitución) como fuente de la acción. En todos los países la acción es resuelta por el tribunal que garantiza la supremacía de la constitución, algunos tienen un tribunal constitucional propiamente dicho diferente a un tribunal supremo pero con la misma jerarquía.

La gran coincidencia es el efecto *erga omnes* (hacia todo el plexo normativo y respecto a efectos sobre los habitantes) que tiene la resolución, con excepción de Uruguay cuyo efectos son entre las partes de la contienda judicial. No existe coincidencia a la hora de tratar las medidas cautelares, puesto que algunos países no contemplan la posibilidad de peticionar cautelares a contracara de aquellos que sí las prevén. Las grandes diferencias radican en la legitimidad para interponer la acción. Existen países que otorgan la posibilidad de accionar a

la ciudadanía en general, otros países acotan la posibilidad a las autoridades que la misma constitución delimita. Cabe resaltar lo prescripto por la constitución de Colombia en donde una vez interpuesta la acción el actor no puede desistir de seguir adelante con ella, puesto que existe un interés general de la sociedad civil y del Estado en preservar la supremacía constitucional.

Dentro de lo recolectado en las legislaciones europeas hay una clara tendencia sobre el control de constitucionalidad el cual es abstracto, directo y concentrado. La única vía resulta de interponer la acción ante una corte constitucional, siendo en la mayoría de los países legitimados solamente funcionarios del estado (parlamentarios, ministros y gobiernos locales), en algunos de ellos además de los mencionados se agrega la posibilidad de que los ciudadanos puedan interponer la acción. En todos los casos las decisiones tienen efectos *erga omnes*. Lo más destacable es lo estipulado en España, lugar en donde la acción puede ser interpuesta en litigios penales, siendo una gran singularidad si se compara con las demás legislaciones estudiadas en donde se presentan las acciones en litigios civiles.



*Cuadro N° 2: Diferencia de la Acción Popular con otros institutos. Fuente: elaboración propia en base al Tratado de Derecho Procesal, Falcón.*

## Resultados de las encuestas

De los datos recolectados, no podemos establecer resultados concluyentes que sean relevantes a los fines del objeto de nuestra investigación si contrastamos la cantidad de abogados litigantes que nos informó el Colegio de Abogados se encuentran activos de aquellos quienes obtuvimos respuesta.

Pero de los comportamientos asumidos podemos concluir dos aspectos, primero la falta colaboración e interés en los organismos de contralor de la profesión de abogado frente a la temática, quienes en su oportunidad, a pesar de contar con el respaldo del Instituto de Investigaciones e incluso con la comunicación directa del mismo, optaron por restringir la información que les fue solicitada, pese a los motivos invocados. Asimismo frente a esta negativa, con posterioridad les consultamos si existía la posibilidad de que difundieran por sus canales de comunicación el formulario de encuesta confeccionado, frente a lo cual no obtuvimos respuesta alguna, lo que acentúa la falta de interés vinculada a la temática.

En un segundo aspecto, se ve reflejado el desinterés de los abogados litigantes en la acción objeto de investigación, siendo que los grupos de difusión por cuales se optó para enviar el formulario llegan a estar integrados hasta por 100 personas y solo se obtuvieron 36 respuestas.

Sin perjuicio de ello, circunscribiéndonos únicamente al grupo poblacional que nos brindó respuestas, podemos ver que los resultados son positivos, teniendo en cuenta que un gran número de encuestados conoce los mecanismos que nuestra Constitución Provincial prevé para proteger derechos y garantías, y además seleccionó a la acción popular como un mecanismo previsto en la Carta Magna constitucional .Es decir, reconocen su existencia y saben dónde se encuentra reglamentada.

Frente al caso hipotético planteado por nuestra parte, con el fin de que nuestro objeto de estudio sea seleccionado mayoritariamente y pese de haber otorgado posibilidad de elegir más de una herramienta, un gran porcentaje eligió a la acción de inconstitucionalidad en un primer lugar, en menor porcentaje y segundo lugar a la acción popular de inconstitucionalidad como un procedimiento que plantearía. Circunstancia que nos permite inferir que quizás no existe claridad respecto a los matices y diferencias que poseen ambos institutos, los cuales permiten establecer frente al caso en concreto cuál acción es preferible emplear según los resultados esperado por el accionante, pese a que seguidamente la mayoría de los encuestados sostuvo con su respuesta que conocía las diferencias entre la acción directa y la acción popular de inconstitucionalidad.

Un resultado positivo reflejado en las respuestas brindadas es que un gran número de encuestados señaló que conoce el procedimiento previsto para entablar una acción popular, así como los casos en lo que se deben aplicar, sin dejar de lado que hay porcentaje considerable del 30% que contesto que no sabía y un 11% que optó por no contestar.

Al consultar acerca de cuántas oportunidades tuvieron los letrados para interponer una acción, el mayor número de respuestas se inclinó por la opción de que nunca tuvieron la oportunidad de interponerla en un 86%, seguido de quienes lo hicieron una vez y por último, los que la interpusieron más de una vez.

Resultados que, contrastados con nuestro análisis jurisprudencial, el que recorrió por cada una de las acciones interpuestas a lo largo de los años desde su incorporación en nuestro plexo normativo provincial hasta la fecha y atendiendo especialmente a identificar los supuestos en los que se acogió a los planteamientos formulados, nos lleva a cuestionarnos si existe o no una gran técnica legislativa en nuestra provincia, donde son pocos los casos en los que se sancionan leyes contrarias a nuestra constitución provincial ,o bien si es que existe un comportamiento pasivo de la población frente a normas que podrían ser inconstitucionales, o en realidad no se conoce acabadamente al instituto como una herramienta destinada a responder frente a supuestas arbitrariedades.

Al requerir acerca del interés en conocer más del procedimiento concreto referido al objeto que nos ocupa, pese de ser positivo, no es concluyente o relevante frente al número de personas que respondieron y en comparación con el resto de las respuestas brindadas.

Sin embargo, a nuestro entender los resultados sirven (a prima facie) como indicadores de la percepción que tienen los abogados litigantes sobre la mentada acción. Si bien no hay un desconocimiento total, es posible concluir que no todos conocen acabadamente el procedimiento. La diferencia entre la acción directa de inconstitucionalidad y la acción popular puede no ser tangible a primera vista puesto que ambas son acciones directas incluidas con el fin del resguardo de la constitución provincial, pero ambas poseen diferencias sustanciales, sobre todo en su proceso. La legitimación, el plazo de interposición de la acción, la toma de decisiones respecto de medidas cautelares y los efectos de las resoluciones por parte del tribunal superior de la provincia, son los elementos presentes en ambas acciones y al mismo tiempo distintivos.

La amplia cantidad de respuestas que se interesan por conocer más sobre la acción, nos permite relacionar la falta de información con el deseo de formación. Nuestro propósito no solamente se centra en investigar antecedentes, jurisprudencia y doctrina, sino también es el de mejorar la realidad jurídica actual. Al fin y al cabo, el presente proyecto pretende acercar a

la comunidad jurídica una mirada hacia la acción popular, quizás de esta manera se pueda revertir el escaso conocimiento que existe sobre ella.

Al tratar de obtener resultados de cómo la comunidad jurídica que litiga concibe a la acción popular, se procedió a realizar encuestas. Sin embargo los resultados no fueron los esperados por nosotros, no ya por la no participación de la comunidad sino más bien por la negativa de ambas instituciones que agrupan a los abogados litigantes. La Caja de Seguridad Social, citando la ley de protección de datos personales, nos informó que no podía brindarnos la información solicitada, sosteniendo que es responsable del tratamiento de los datos personales de los afiliados y que la protección de los mismos constituye una obligación legal y ética, que no puede ser vulnerada incluso frente a propósitos académicos y de investigación.

Es entonces cuando se nos plantea la primera dificultad, al no tener acceso a los datos necesarios sobre los afiliados que nos permita confeccionar el muestreo de las encuestas, como tampoco contar con una herramienta que nos permita hacerles llegar el formulario de encuesta. Así las cosas, decidimos recurrir a la difusión particular mediante whatsapp, del formulario y apelar a la buena voluntad de los colegiados para brindarnos una respuesta. Se utilizó para ello distintos grupos de letrados, como ser el grupo del Instituto de Ciencias Penales, Sociales y Afines de la Universidad Católica, los grupos del Instituto de Derecho Penal y el de Derecho Procesal del Colegio de Abogados y en particular se lo envió a colegas allegados.

Usted se desempeña como:  
36 respuestas

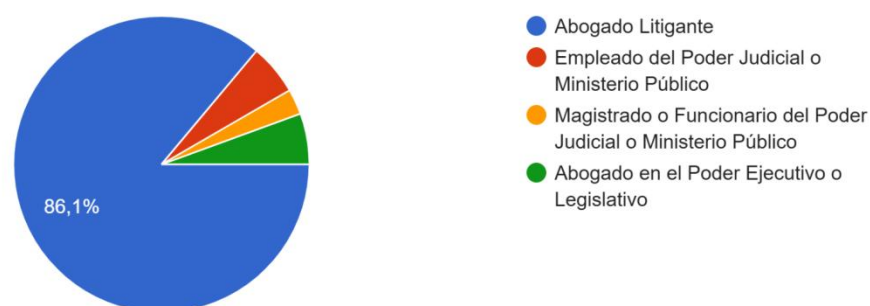


Gráfico N° 3. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

En caso de ser abogado litigante, cuál es la antigüedad de su matrícula?

34 respuestas

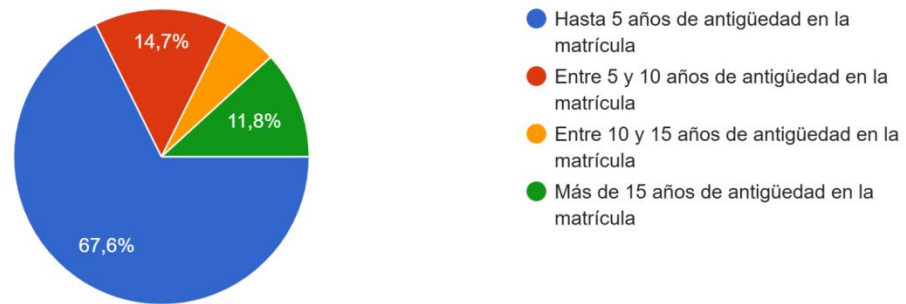


Gráfico N° 4. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

Conoce los mecanismos que nuestra Constitución Provincial prevé para proteger los derechos y garantías de los habitantes de la provincia de Salta?

36 respuestas

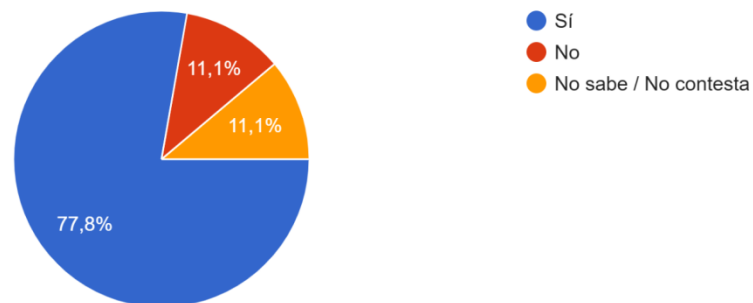


Gráfico N° 5. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

Seleccione de estos mecanismos cuales se encuentran previsto en la Constitución de la Provincia de Salta:

36 respuestas

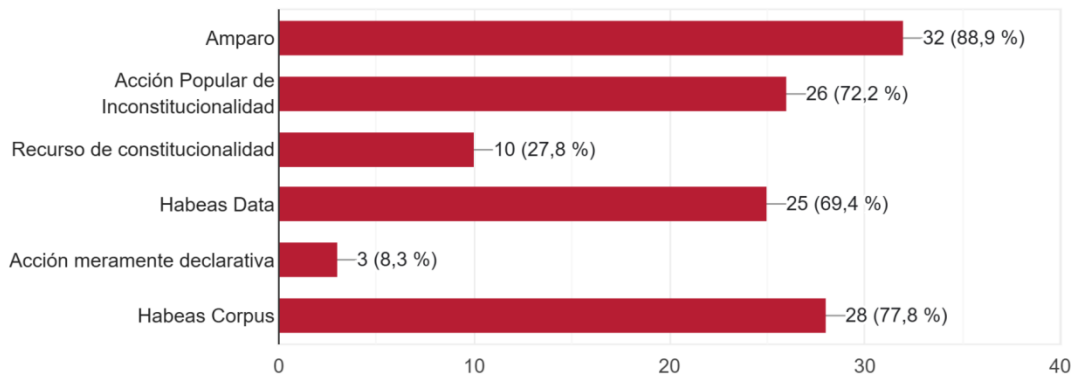


Gráfico N° 6. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

Frente a una norma de alcance general que sea contraria a nuestra Constitución Provincial: ¿Qué procedimiento utilizaría?

36 respuestas

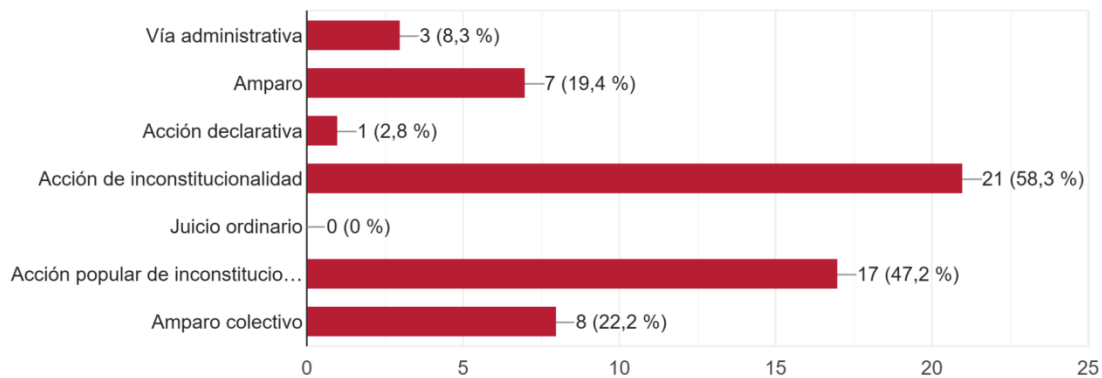


Gráfico N° 7. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

¿Conoce usted la diferencia entre una acción directa y una acción indirecta RESPECTO A NORMAS CONSTITUCIONALES?

36 respuestas

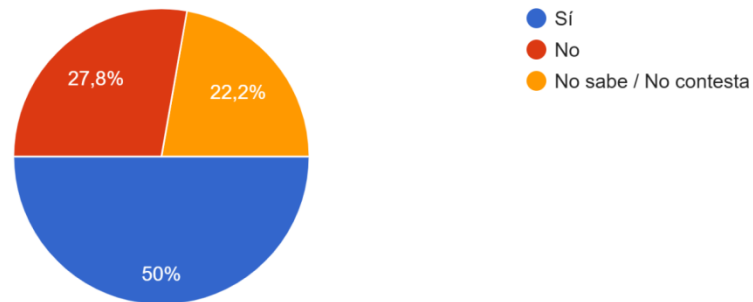


Gráfico N° 8. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

En caso de entablar una acción popular de inconstitucionalidad, conoce usted cómo es su procedimiento?

36 respuestas

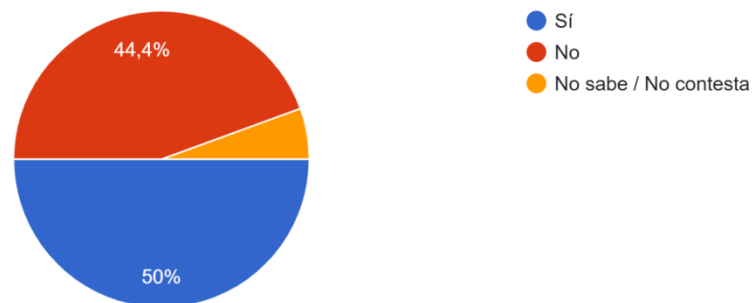


Gráfico N° 9. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

Sabe Ud. en que casos aplicarla?

36 respuestas

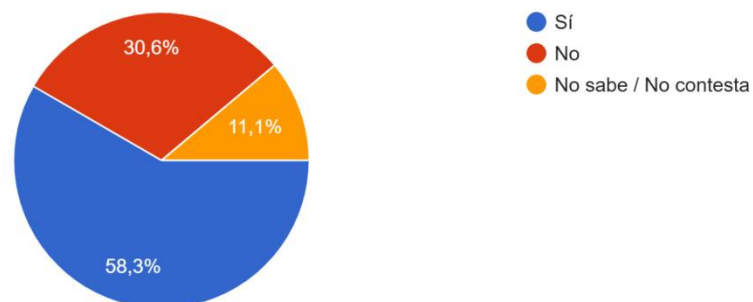


Gráfico N° 10. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

¿Cuántas veces tuvo la oportunidad de interponer una acción popular de inconstitucionalidad?  
36 respuestas

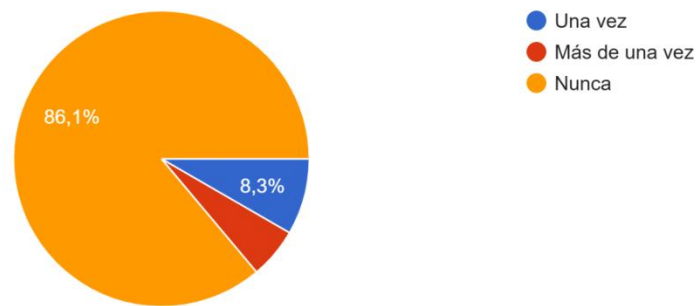


Gráfico N° 11. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

Le interesaría conocer más sobre la aplicación concreta de la acción popular de inconstitucionalidad?  
36 respuestas

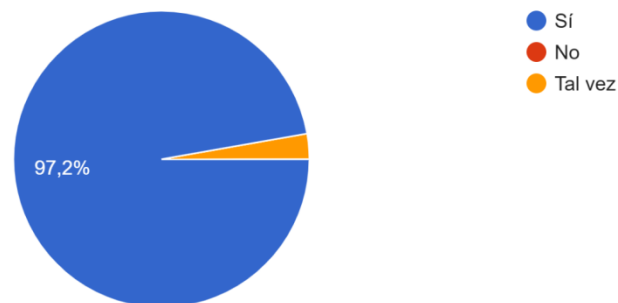


Gráfico N° 12. Fuente: elaboración propia en base a Google Forms

## Resultados de las entrevistas

En primera instancia es necesario destacar la entrevista realizada al Dr. Ricardo Gómez Díez, quien participó en carácter de convencional constituyente al momento de la reforma constitucional que incluyó la acción bajo análisis. Su aporte valioso nos permitió conocer no tan sólo el verdadero fundamento de la inclusión de la acción popular sino también el mecanismo de participación de los convencionales a la hora de discutir la necesidad de la existencia del mecanismo dentro de la constitución salteña. En dicha entrevista, el Dr. nos

proporcionó una copia del libro de debate de la convención. Todo ello fue esencial para conocer de manera pormenorizada las realidades de la sociedad de aquel entonces y nos permitió profundizar la concepción que el mundo jurídico y político tenía por esos años.

De las entrevistas realizadas a **los miembros del Poder Judicial**, entre Jueces de Corte, Segunda Instancia y Primer instancia, Secretarios relatores y Letrados de Corte, pudimos establecer los siguientes criterios.

Cuando hablamos de reconducción de un amparo hacia una acción popular y viceversa, se comparte el criterio unánime de que la acción intentada debe ser reconducida a su verdadera naturaleza, empero ello, señaló el Dr. Genovese, que debía analizarse si se trataba de cuestiones que fueron planteadas en forma originaria ante la Corte y no ante cualquier juez para que sea procedente. Así destaca que se debe tener presente el fallo de la CSJN, donde inició una demanda como amparo que fue reconducida a acción de inconstitucionalidad y se le aplicó el plazo de caducidad de 30 días, entonces ocurrido ello, el superior Tribunal decidió y sentó el criterio según el cual, no se podía reconducir la acción a una vía muerta, lo cual nos lleva a concluir que se debe ser cuidadoso a la hora de readecuar el proceso hacia otro cuyo plazo pudiera estar vencido, si no hay ese tipo de inconveniente y se busca simplemente derogar o atacar la norma en general, la vía correcta es la acción popular y se debe reconducir.

En relación con qué opiniones merece la ley procedimental del instituto, la mayoría de los miembros del Poder Judicial consideran que es una opción legislativa correcta, dado que no tiende a desnaturalizar a la acción en sí misma, toda discusión gira en torno al plazo de caducidad determinado para interponer la acción donde el Dr. Colombo por ejemplo, considera que dado el carácter abstracto del instituto y su naturaleza jurídica, no es correcto determinarle un plazo que de alguna manera limite el derecho a su ejercicio. En un criterio intermedio el Dr. Ruiz, nos señaló que en realidad se trata de una decisión política que donde determinar un plazo implica limitar un derecho, no hacerlo genera inseguridad jurídica, por lo cual pareciera que no existe una solución válida, sin embargo, el legislador optó por establecerlo en 30 días hábiles.

Respecto a las cuestiones que devienen en abstractas por el paso del tiempo, los miembros de la Corte en particular, dispusieron que se debe analizar cuál es el verdadero motivo por el cual se produjo la abstracción, amén de que la Corte debe emitir su pronunciamiento

atendiendo al estado en el que se encuentran las cosas al momento de hacerlo, es decir, si se mantiene la sustancia al momento de análisis. Asimismo, en este punto se destacó que debe dejarse de lado la estructura procesal y mental que caracteriza a nuestros códigos procesales, buscando implementar tecnologías que morigeren cualquier tipo de retardo que pudiera imputarse al Poder judicial, siendo que no es un problema únicamente de la Corte, sino también del resto de los juzgados y dependencias. En concreto, el Dr. Chiban y su equipo de Secretarías y Secretario, señalaron que la respuesta al retardo se encuentra en la implementación de oficinas judiciales que permitan la concentración de varios actos en uno solo (audiencia).

Dicho esto, hemos optado por consultarles a los operadores de justicia, que opinión merecía la creación de una Sala Constitucional o un Tribunal especializado que se avoque al tratamiento de esta materia en particular, planteado como una posible solución frente al retardo de los pronunciamientos o la sobrecarga de tareas que pudieran existir. De manera unánime fue rechazado, sosteniendo como principal fundamento que la creación un organismo de ésta características es impropio de un sistema constitucional como el nuestro y de control de constitucionalidad difuso, además se señaló que justamente tratándose de cuestiones tan delicadas como el disponer la inconstitucionalidad de una norma, es absolutamente necesario que la Corte intervenga en pleno (con todos sus miembros) dado que justamente ello es lo que dota de mayor certeza y seguridad al pronunciamiento que se dictare. Asimismo, sobre ello, el Dr. Colombo nos señaló que desde su perspectiva el error de la Corte es encontrarse dividida en Salas, ya que su función no debe ser entendida como una tercera instancia o un tribunal de casación, bajo el entendimiento de que la Corte siempre actúa como un verdadero Tribunal Constitucional que se aboca al estudio de cuestiones estrictamente constitucionales que se susciten en los distintos fueros.

Ahora bien, en lo referido a las medidas cautelares que pueden plantearse, la mayoría comparte el criterio sentado por la Corte el cual, aunque parecería ser restrictivo, no significa descartar lo peticionado sin previamente analizar si se encuentran cumplidos los requisitos que justifiquen su concesión, prestando especial atención a aquellos casos en los que cuando imprescindible el dictado de la medida precautoria para evitar la producción o el agravamiento de un perjuicio concreto. En este punto es necesario destacar lo manifestado por el Dr. Padros, quien nos señaló que existe una tendencia en el derecho argentino de no dictar medidas cautelares contra el Estado, criterio que no comparte, dado que desde su punto

de vista no es cierto que el Juez o Tribunal al momento de analizar la pretensión precautoria necesariamente deba adentrarse en el análisis de la cuestión de fondo, siendo que el proceso cautelar es autónomo del principal con una pretensión que tiene sus propias condiciones. Así concebido, lo que se debe realizar es un juicio precautorio, analizando el carácter fundado o infundado de lo peticionado, la posibilidad de que se produzca un daño que no debe ser irreparable y la verosimilitud del derecho, entonces frente a un *fomus bonus iuris* bien acreditado no se debería exigir prueba concreta del derecho que se busca cautelar. Sobre este punto concluye que la jurisprudencia predominante incluida la de la C.S.J.N. es de un criterio restrictivo respecto de las medidas cautelares que tienden a la suspensión de la ley o actos administrativos que gozan de la presunción de legitimidad. Criterio que tampoco comparte y aconseja debe realizarse una reforma de la ley de medidas cautelares reformando su carácter de inaudita parte, y disponiendo en su lugar una sustanciación previa en la que el Estado pueda hacer valer la legalidad del acto y oponerse a los argumentos del accionante respecto de la suspensión peticionada por el actor, teniendo entonces esa posibilidad el Estado, salvo que se trate de una medida de extrema urgencia (en cuyo caso de cumplirse con los requisitos se puede trabar inmediatamente y de forma posterior realizar una sustanciación a la autoridad pública), siendo ésta la única manera de dar plena vigencia a la garantía de defensa en juicio, de la cual también debe valerse el Estado cuando es sometido a proceso. Cumplida entonces la sustanciación el juez en un plazo corte de 24 a 48 horas puede adoptar o rechazar la medida luego de haber escuchado a ambas partes, agrega que el no tener previsto esta bilateralidad es un inconveniente en la provincia de Salta, donde en la materia de la acción en específico, nos regimos por el código y principios del derecho contencioso administrativo, el cual solo prevé la suspensión de la norma como medida cautelar cuando en la actualidad existen otras especies de medidas cuya aplicación podría ser positiva. Este criterio es compartido por Dr. Ruiz quien expresó que lo sostenido por la Corte en la actualidad es un criterio antiguo, no se debe olvidar que los códigos procesales de la actualidad prevén el dictado de medidas cautelares con un traslado previo a la otra parte, lo que permite realizar otro tipo de análisis en una instancia anterior al dictado de suspensión de la norma.

Por otro lado, al ser consultados sobre la falta de una instancia de revisión y el criterio mayoritario que tiende a denegar el Recurso Extraordinario Federal, comparten en su mayoría el criterio sentado por la Corte, pero recordando que aún existe la posibilidad de recurrir en Queja por ante la CSJN, pero analizando lo planteado en el siguiente sentido, para que procediera un recurso extraordinario federal el impugnante debe acreditar un perjuicio

concreto, lo cual no resulta viable en la acción popular de naturaleza abstracta, concluyendo entonces que el problema está dado en la falta de legitimación. En un segundo momento, todos comparten el criterio que las cuestiones que se refieran en específico al derecho público provincial deben ser resueltas únicamente por las provincias, pero incluso en caso de que se configura la llamado cuestión federal requerida para la procedencia del recurso, el sujeto seguiría sin estar legitimado ante la ausencia de perjuicio concreto.

Finalmente, todos adhieren y comparten el criterio de que la acción popular es un instrumento de participación ciudadana, no así de tutela judicial efectiva, “que busca que la población pueda controlar directamente la producción legislativa y no ya a través de sus representantes, sino directamente ante los Tribunales”, además sobre ella, todos comparten la consideración de que es una herramienta beneficiosa para los ciudadanos, pero poco utilizada y conocida.

Por otra parte, de las entrevistas realizadas a los doctrinarios de la provincia de Salta, podemos extraer que en su mayoría adhieren a la visión de que la acción popular es una herramienta de participación ciudadana destinada a defender la supremacía constitucional frente a los excesos del poder, que persigue como principal objetivo una participación activa de los ciudadanos en la vida política del estado. Otro punto en común lo encontramos frente a la consideración de que no es una herramienta que sea ampliamente utilizada por los habitantes, sosteniendo que eso se debe a su carácter excepcional y quizás también a la multa establecida en la ley especial que la regula para todos aquellos planteos que resulten manifiestamente improcedentes, lo que de alguna manera desmotiva a su utilización. Aquí es importante destacar la opinión del Dr. Roque Rueda, quien nos expresó en la oportunidad de ser entrevistado, que, a su entender la acción popular es un derecho político con contenido de idéntica naturaleza, típico de un sistema de control de constitucionalidad concentrado, donde justamente la Corte actúa como un verdadero poder político, que puede invalidar lo que otros poderes hacen en ejercicio y en cabeza de su propio poder. Bajo este análisis es importante resaltar su consideración de que posiblemente el instituto que nos ocupa sea un mecanismo contrario a la constitución y sus preceptos, como así también a todo nuestro sistema de control de constitucionalidad difuso que se basa en un caso, donde existe una parte y perjuicio concreto, porque de lo contrario los jueces estarían actuando como legisladores negativos, lo cual viola el principio de división de poderes.

Por otra parte, también se critica de manera unánime el establecimiento del plazo caducidad de 30 días, señalando que su existencia y efectiva aplicación es abiertamente contrario a las

razones que motivaron su incorporación en nuestro texto constitucional y aún más a la naturaleza propia del instituto.

Otro punto a resaltar es la postura asumida por el Dr. Rueda, frente al rechazo de los recursos extraordinarios federales por parte la CJS, donde el doctrinario sostiene que una acción popular puede tener contenido federal, sin importar que el medio utilizado sea el derecho público provincial. Concluyendo que, si la Corte rechaza el recurso bajo el fundamento de que se trata de una cuestión netamente del derecho público provincial, debe fundamentarlo, porque el Tribunal no puede resolver en abstracto.

Finalmente, del encuentro con los miembros del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Senadores, se destacó que todos consideran importante la participación de los ciudadanos en los diferentes ámbitos del estado, en el entendimiento de que todas las acciones que prevé la constitución son importantes para el acceso a la justicia de los salteños. Sin embargo, no consideran correcto el control de constitucionalidad de las normas por la Corte de Justicia, siendo que justamente, cuentan con comisiones específicas que en el seno de sus funciones realizan el control posterior a la votación en el cuerpo deliberativo y previo comunicación con el Poder Ejecutivo.

También destacan que a su interpretación la misma constitución prevé normativas que se contradicen entre sí y al sistema constitucional concebido en su integridad.

Concluyen que la acción popular no es una herramienta conocida, porque se limitó dentro de la jurisprudencia solamente a que sean interpuestas desde un ámbito técnico jurídico.

## TERCERA PARTE

## Discusión de los resultados

### Importancia de la acción popular, falta de utilización por la población.

De los resultados obtenidos se ha advertido que existe un criterio uniforme que destaca la importancia y lo valioso de la acción popular concebida como un mecanismo de participación ciudadana e inclusive como un derecho político, el cual además concluye que en su mayoría ha sido utilizada por un grupo de personas técnicas especializadas y no así por la población en general, tal y como se esperaba con su incorporación. Bajo ese entendimiento destacaron tantos los jueces, políticos y doctrinarios que es un mecanismo ampliamente utilizado y conocido por abogados del fuero de la provincia de Salta, lo cual en realidad contrastado con las encuestas realizadas a los letrados nos demuestra que es una consideración errónea, si se advierte que, si bien se sabe que es un instrumento previsto en nuestro texto constitucional, no es considerado dentro de las primeras opciones para cuestionar la constitucionalidad de una norma, optando antes por la vía de acción directa o inclusive el amparo, donde además existe un porcentaje significativo de abogados que no conocen los supuestos en los que una acción se diferencia de la otra (acción directa de popular) y tampoco su procedimiento específico. Sin embargo es necesario destacar que el resultado arrojado nos marca un indicio, pero no es concluyente en virtud de los pocas respuestas que tuvimos en consideración con la cantidad de letrados activos que nos informaron, a lo cual se suma el hecho de que la lectura de la jurisprudencia pudimos establecer que las acciones interpuestas en su mayoría lo fueron por una población técnica jurídica que en la generalidad de los casos se la podía considerar estrechamente vinculada con las materias cuestionadas, ordenanzas cuestionadas por concejales, leyes por diputados, tasa y contribuciones por abogados tributaristas, cuestiones ambientales por organizaciones colectivas y grupos aborígenes, entonces no es conocida ampliamente por la población en general porque en su mayoría la emplean personas especializadas y en el caso de los abogados, un grupo de letrados con estrecha vinculación política o acabadamente formados en la materia.

### Recelo al control judicial por parte del Poder Legislativo

Por otro lado, de lo recabado de las entrevistas realizadas, de la lectura de la jurisprudencia y doctrina abordada, se ha establecido que el Poder Judicial se considera asimismo cauteloso a la hora de declarar la inconstitucionalidad de una norma, considerando que esa decisión se concibe como la última ratio. Incluso es acabadamente respetuoso de los principios que

gobiernan al derecho administrativo a la hora de merituar la concesión o rechazo de las medidas cautelares que pudieran plantearse. Así, el Poder Legislativo ha coincidido con la idea de que los distintos poderes del estado no deben inmiscuirse entre sí en el desarrollo de sus funciones y que resulta acertada la prudencia del Poder Judicial en materia de control de constitucionalidad. Considera además, con cierto recelo, que la Corte no debería someter a análisis una ley que ha sido aprobado por el órgano deliberativo, partiendo de la base de cada una de las instancias por las que atraviesa la norma en su proceso de sanción, sumado al análisis que hacen las comisiones especiales y a lo que posteriormente el Poder Ejecutivo refuerza su legalidad y legitimidad, no existiendo razones para que la Corte se inmiscuya en la tarea que fue minuciosa y cuidadosamente desarrollada por el Poder Legislativo.

### La acción popular de inconstitucionalidad en un sistema de control difuso

El análisis integrado de la jurisprudencia, las entrevistas realizadas, la doctrina y la legislación nacional y comparada permite observar una tensión estructural en torno a la acción popular de inconstitucionalidad. De los resultados obtenidos, surge que este instituto, tal y como ha sido interpretado por la Corte de Justicia de Salta, opera en la práctica como un mecanismo de control abstracto, con rasgos propios de los sistemas constitucionales concentrados, lo cual contrasta con el diseño difuso que caracteriza al sistema argentino y por consiguiente al provincial.

Los fallos analizados muestran que la Corte de Justicia ha ejercido un rol decisivo en la configuración del instituto. En ausencia de regulación legislativa hasta la sanción de la ley 8036/17, fue el propio tribunal superior quien definió los ejes estructurales de la acción popular: legitimación amplia atribuida a cualquier habitante, carácter abstracto del control, exigencia de que el objeto sea una norma general y abstracta, efectos erga omnes en caso de acogerse positivamente una acción y un estándar restrictivo y excepcional para el otorgamiento de medidas cautelares.

Sin embargo, esta consolidación jurisprudencial no ha estado exenta de tensiones. El fallo Partido Fuerza Republicana marcó un límite conceptual importante al sostener que el sistema provincial es esencialmente difuso y que la acción popular debe ser interpretada en consonancia con ese diseño, evitando transformarla en un mecanismo que desnaturalice la

lógica del control judicial basado en casos concretos. Esta línea evidencia la tensión teórica que genera la incorporación de un instituto propio de un sistema concentrado en uno difuso.

Las entrevistas realizadas aportan elementos empíricos valiosos que enriquecen la lectura de los resultados jurisprudenciales y ayudan a identificar cómo se percibe la acción por parte de quienes han interactuado con ella en distintos roles.

La entrevista al Dr. Roque Rueda resulta particularmente relevante porque no solamente conoce del tema sino que tiene experiencia en la interposición de acciones populares de inconstitucionalidad, interpreta conceptualmente el instituto y aporta una lectura crítica al sistema constitucional provincial. En su experiencia concreta nunca obtuvo una sentencia favorable, lo que evidencia en la práctica una especie de “filtro de admisibilidad” más rígido que el que formalmente se desprende de la legitimación amplia. Su condición de concejal al momento de promover una de las acciones fue expresamente utilizada por la Corte para negarle legitimación (o legitimidad), exigiendo que el accionante invoque exclusivamente la calidad de ciudadano. Este dato empírico refuerza la conclusión extraída de los fallos: la legitimación “amplia” existe en abstracto, pero en la práctica se ve limitada según el rol institucional del actor.

En cuanto a su naturaleza, Roque Rueda sostiene que constituye un derecho político y que por ello reproduce la lógica de los sistemas concentrados de control constitucional. Según su postura, la acción rompe con el modelo difuso argentino al habilitar a la Corte a pronunciarse sin un caso, otorgándole un poder político que desbalancea la división de poderes. Su lectura sobre el federalismo es igualmente relevante al considerar que la acción popular puede “vehicular” cuestiones de contenido federal, lo cual requiere que la Corte provincial fundamente adecuadamente cualquier rechazo del recurso extraordinario federal, ya que no puede “resolver en abstracto” sin considerar la naturaleza del planteo.

Asimismo, aporta información institucional valiosa sobre la discusión del plazo de interposición: describe cómo el proyecto inicial de la Corte proponía treinta días, la legislatura lo modificó a sesenta, el Poder Ejecutivo vetó ese plazo no proponiendo ninguno y, finalmente, al quedar sin tratamiento, la acción terminó sin plazo legal. Este recorrido legislativo permite comprender la falta de consenso político sobre el funcionamiento del instituto, confirmando la inestabilidad conceptual que rodea a la acción incluso a nivel normativo.

El aporte del Senador Mónico y su grupo de trabajo introduce la perspectiva institucional del Poder Legislativo. Su postura es crítica: reconoce la importancia de la participación ciudadana en general pero cuestiona la coherencia de la acción popular dentro de un sistema difuso. Según su interpretación, la Constitución Provincial y las atribuciones del Poder Legislativo prevén un mecanismo de control posterior de constitucionalidad mediante una revisión interna de cada proyecto previo a su comunicación al Ejecutivo. Desde esta óptica, la acción aparece como un instrumento superpuesto y conceptualmente contradictorio.

Coincide con Rueda en cuanto a la naturaleza concentrada del instituto, aunque motivado por razones distintas, muestra que la tensión sistémica de la acción popular es institucional. Su afirmación de que la acción es escasamente conocida por la ciudadanía permite concluir que la baja difusión social del instituto constituye un problema transversal.

El contraste entre la legislación comparada y la ubicación de la acción popular en los sistemas de control constitucional

El contraste con los sistemas concentrados del derecho comparado (Austria, Colombia, Perú) permite contextualizar las tensiones observadas. En estos sistemas el control abstracto se organiza de manera explícita mediante la existencia de un tribunal constitucional específico, reglas procesales claras, plazos razonables o abiertos, legitimación diferenciada y efectos normativos definidos. La acción popular reproduce funcionalmente varios de estos rasgos pero lo hace sin el andamiaje institucional propio de un sistema como aquellos.

Esto explica por qué tanto la jurisprudencia como las entrevistas muestran tensiones internas: el instituto funciona como si fuera un control concentrado pero dentro de un sistema que constitucionalmente no lo es. Esto genera una discordancia sobre la división de poderes, tensión entre la Corte, la Legislatura y el Ejecutivo, inseguridad sobre el plazo, rechazo constante de medidas cautelares y nula posibilidad de plantear un recurso extraordinario federal.

La evidencia recogida permite sostener que, si bien la acción popular fue concebida como un mecanismo de participación y control ciudadano, su aplicación práctica ha generado tensiones doctrinarias e institucionales que derivan de su doble naturaleza: una estructura procesal similar al control concentrado operando dentro de un esquema constitucional difuso.

Las entrevistas muestran que estas tensiones no sólo aparecen en un primer análisis teórico sino también en la percepción de quienes ejercen las funciones políticas y jurisdiccionales analizadas.

El contraste entre los modelos extranjeros y el desarrollo local indican que la Acción Popular de Inconstitucionalidad ocupa un lugar intermedio: democratiza el control constitucional pero sin un soporte institucional que garantice la coherencia del sistema. Esta ambigüedad explica la divergencia entre la finalidad del instituto, los límites impuestos por la Corte y la percepción fragmentada de quienes operan con ella.

### El cuestionamiento constitucional de una norma local a nivel federal

Del examen del régimen del recurso extraordinario federal y las acciones populares de inconstitucionalidad surge uno de los puntos de mayor tensión conceptual del instituto. Conforme a la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la habilitación del recurso extraordinario federal depende de la existencia de una cuestión federal suficiente, esto es, de la afectación directa de normas, garantías o principios reconocidos por la Constitución Nacional. Sin embargo, del relevamiento de los fallos de la Corte de Justicia local se observa un criterio constante de rechazo a recursos extraordinarios federales fundados en que la acción popular constituye un instituto de derecho público provincial y, por ende, ajeno al control federal. Esta postura implica una identificación casi automática entre la naturaleza provincial y la ausencia de cuestión federal, prescindiendo del análisis del contenido sustancial del planteo.

Esta línea jurisprudencial entra en tensión con el propio diseño del recurso extraordinario, en tanto una acción de naturaleza local puede vehicular en su contenido cuestiones estrictamente federales, como la vulneración de derechos constitucionales, el desconocimiento de garantías reconocidas a nivel nacional o la afectación del sistema republicano de gobierno. En este sentido, surge de los fallos analizados que el fondo de la acción no siempre se agota en cuestiones de derecho público provincial sino que puede proyectarse sobre normas de jerarquía superior (a nivel nacional).

Del análisis de las cuestiones planteadas en los distintos fallos de la Corte en los que se promovieron recursos extraordinarios federales en el marco de acciones populares de

inconstitucionalidad se advierte que varios de ellos versaban sobre materias que, en principio y por su contenido, se vinculan directamente con normas y garantías de jerarquía nacional, tales como derechos de consumidores (art. 42 CN), protección del ambiente (art. 41 CN), derechos de comunidades originarias (art. 75 inc. 1 CN), sistema republicano (arts. 1, 75 inc. 2 y 76 CN), delegación de facultades legislativas y funcionamiento institucional, derechos políticos, partidos, sistema electoral (arts. 37, 38 y 16 CN). No obstante ello, la Corte de Justicia rechazó de manera sistemática la habilitación del recurso con fundamento en la naturaleza de la acción, sin ingresar al examen de la eventual configuración de una cuestión federal suficiente derivada del fondo de los planteos.

El contraste entre ambos criterios pone de manifiesto que: mientras el régimen del recurso extraordinario prioriza el contenido federal del objeto de litigio, la jurisprudencia salteña analizada adopta un enfoque eminentemente formal. Esto genera un cierre prácticamente definitivo de la vía federal para el control de las decisiones adoptadas en el marco de la acción popular, reforzando el carácter autorreferencial del control constitucional ejercido en única instancia por la Corte de Justicia.

La verificación de una serie continua de decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que declaran inadmisibles, sin tratamiento de fondo, todas las acciones populares de inconstitucionalidad provenientes de la Provincia de Salta desde el año 2013 (primer intento de interponer un REF) hasta la actualidad permite afirmar que, en la práctica, este instituto se encuentra excluido del control federal. Esto se evidencia no solo en materias de derecho administrativo local sino también en casos de indudable contenido federal, como los vinculados a los derechos humanos, principios institucionales y protección ambiental.

La utilización reiterada de argumentos formales como la desestimación por vía discrecional (art. 280 CPCCN) revela que el cierre de la instancia federal no responde necesariamente a la inexistencia de una cuestión federal suficiente sino a una decisión del sistema judicial que consolida a la Corte de Justicia de Salta como órgano de control constitucional definitivo en materia de acción popular. De este modo, aunque el sistema argentino se define formalmente como difuso, en el ámbito específico de la acción popular de inconstitucionalidad funciona como un sistema de control concentrado de carácter provincial.

## Desinterés de la Cámara de Diputados

Es necesario destacar la visible falta de interés por parte de la Cámara de Diputados. Pese a haber diligenciado la petición a la comisión de legislación general con el objeto de entrevistar a quien correspondiere, nunca pudo concretarse una reunión con alguna autoridad de la mencionada comisión por motivos personales de las autoridades. Bien podría haber sido más productivo para el proyecto haber obtenido la perspectiva de la acción popular desde aquel órgano deliberativo. Se podría haber seguido ampliando y enriqueciendo los resultados y la discusión de los resultados, lo que hubiera dado lugar a llegar a mejores conclusiones. Se podría decir que existe una falta de interés o bien, cuanto menos, la ausencia de conocimiento sobre la acción estudiada por parte del mencionado órgano político. De esta manera se pierde la oportunidad de obtener un resultado más englobador de todo el aparato del poder legislativo, teniendo en cuenta que la cámara de senadores sí estuvo dispuesta a recibir una entrevista y solamente faltaba percibir las apreciaciones de la acción desde la cámara baja. En conclusión, todo ello limitó nuestro estudio.

## Falta de aplicación de la multa para casos de demandas manifiestamente improcedentes

Se pudo observar que, si bien el art. 9 de la ley 8036/17 que prevé la sanción de multa para los casos de interposición manifiestamente improcedente de la acción, nunca se impuso la misma. Esta conclusión es extraída del plano de los resultados de la jurisprudencia, en donde no se pudo observar aplicación de la mencionada multa. Por otro lado y abordando la misma temática, dentro de las entrevistas debe destacarse la realizada a la Dra. Dominguez quien explica que la multa establecida para las acciones manifiestamente improcedentes puede motivar a los abogados litigantes a prescindir de la acción popular, sin dejar de lado que litigar ante tribunales ordinarios no supone el mismo desgaste o dificultad que hacerlo ante la Corte de Justicia Salteña. La Dra. cuestionó la existencia de sanciones económicas excesivas para demandas temerarias que, fácilmente podrían verse superadas con la existencia de una instancia de admisibilidad que filtre los planteos infundados. A todo ello debemos sumar que el poder ejecutivo, en oportunidad de vetar parcialmente la ley, no realizó objeción alguna respecto a este punto. Se puede observar que de los diferentes nichos solamente dos poseen una coincidencia, no ya de manera expresa sino más bien de manera tácita: tanto el poder

judicial como el poder ejecutivo entienden necesaria una sanción. Desde la parte doctrinaria la posición es diferente y hasta supone un motivo de impedimento para interponer la acción. En la comparación de todos estos datos se puede formular diferentes preguntas sobre la multa: ¿cuál fue el motivo de su inclusión? ¿por qué no se la aplica? ¿realmente sirve?

¿La acción es un mecanismo de participación ciudadana y al mismo tiempo una garantía?

Finalmente, resulta necesario frente a toda la información extraída señalar que advertimos diferentes posturas en relación con cual es la verdadera naturaleza jurídica de la acción popular de la provincia de Salta, partiendo en un principio de que al momento de realizar las distintas entrevistas se interrogó acerca de si se la consideraba un mecanismo de participación ciudadana o un mecanismo de tutela judicial efectiva y frente a lo cual, la mayoría de los entrevistados se inclinó por señalar que se trataba de un verdadero mecanismo de participación, e incluso llegó a señalarse que nos encontramos frente a un derecho de naturaleza política (Roque Rueda) y amén de las consideraciones que ya fueron elaboradas en forma precedente al respecto, es necesario preguntarse en realidad si no nos encontramos frente a una garantía constitucional in stricto sensu o solo hablamos de un mecanismo de participación ciudadana cuya naturaleza responde a un derecho político? ¿o existe la posibilidad de que tenga naturaleza jurídica dual?

## Conclusiones

Si bien pudo obtenerse los verdaderos motivos de la inclusión de la acción (mediante la entrevista con el Dr. Gómez Díez y el LIBRO DE LOS FUNDAMENTOS DEL DIARIO DE SESIONES), a nuestro criterio nunca se cumplió con aquellos motivos. Recordemos brevemente que la convención constituyente pretendía que esta acción sea usada por todos los ciudadanos salteños, pues su finalidad era que los habitantes tengan un mecanismo de control directo sobre los actos de gobierno que sean contrarios a la constitución. El verdadero sentido fue, entonces, incluir una herramienta para que cualquier habitante pueda accionarla. Sin embargo, los datos recolectados nos permiten concluir que tal fin no se consiguió, ya sea por el gran desconocimiento por falta de instrucción cívica a los habitantes o bien falta de conocimiento por quienes poseen el conocimiento técnico jurídico como son los abogados

litigantes. En síntesis: pudimos encontrar barreras que impiden que la acción popular de inconstitucionalidad sea planteada por cualquier habitante. Por el contrario, la mayoría de las interposiciones realizadas fueron incoadas por asociaciones, actores del arco político o del ámbito del mundo jurídico.

Sin soslayar lo arriba expresado, una gran virtud detectada es la finalidad en sí misma de la acción, esto es: que la ciudadanía pueda participar de manera directa en el control de los actos de gobierno, garantizando la plena vigencia del sistema republicano. De la utilización de la acción, surge que del amplio espectro de las sentencias que a través de los años fue dictando la Corte permite concluir que la mayoría de ellas se inclinó por hacer prevalecer el texto Constitucional por encima de las normas que fueron cuestionadas por los distintos accionantes. Es necesario recordar que, ante los ojos de los habitantes existe un recelo a toda tarea estatal debido a una falta de respuesta ante los requerimientos planteados, donde la existencia de este tipo de mecanismos, acorta esa brecha y logra que retomen esa confianza perdida en el estado y particularmente en el Poder Judicial, que logra conservar la primacía de la constitución dentro de los pronunciamientos en las acciones populares. De esa manera hace prevalecer la garantía a los ciudadanos reconocidas por nuestra constitución provincial.

Conforme la información recabada con nuestra investigación, tomando como punto de partida lo establecido en la ley reglamentaria 8036, contrastada con las legislaciones comparadas estudiadas, proponemos las siguientes modificaciones que se inspiran en las sucesivas reformas que vienen sucediendo en el orden jurídico salteño, el proyecto de Código Procesal Civil y Comercial de la provincia que se encuentra en el poder legislativo y los objetivos perseguidos por la Corte de Justicia.

En primer lugar creemos que la existencia de un plazo podría conducir a conflictos (ejemplo claro es el proceso de transformación que sufrió en este punto la ley citada), con lo cual consideramos que la acción no debería poseer plazo para la interposición de la demanda.

Respecto a la legitimación, puede decirse que desde un análisis taxativo de la norma constitucional y de la ley, no existe manera de interpretar restricciones sobre quienes pueden interponer la acción. Sin embargo, dado que la jurisprudencia fue fluctuante en este sentido a la hora de definir qué es lo que se entiende por “habitante”, estimamos que a los fines de mayor precisión se debe expresar normativamente, que están incluidas en el término referenciado y como legitimadas las personas humanas y jurídicas (estas últimas deben contar

con domicilio en la provincia Salta), adhiriendo así al criterio de la Corte de Justicia en su propia doctrina. También se encuentran legitimados los titulares del Ministerio Público.

Dicho esto, se aconseja la implementación de la oralidad en el procedimiento constitucional de la acción, mediante la celebración de audiencias que permitan concentrar la mayor cantidad de actos posibles, las que no solo garantizan la transparencia de un proceso tan trascendental como aquel que persigue la inconstitucionalidad de una ley, decreto, ordenanza o reglamento, sino que también acerca los habitantes al Poder Judicial.

En un primer momento, interpuesta la demanda por acción popular de constitucionalidad y radicada ante la Corte, se procederá a fijar fecha para una audiencia, de carácter preliminar, la que se destina a efectuar un control de admisibilidad en el cual se ha de merituar si la norma cuestionada es de carácter de general como se requiere. Al mismo tiempo se debe analizar la legitimación del sujeto en cuanto a si persigue un interés simple, abstracto y general; si la cuestión planteada encuadra en el supuesto del art. 92 o debe de ser reconducida y la concesión o rechazo de la medida cautelar, que pudiera haber sido solicitada en conjunto. Determinada la fecha de la misma, se debe publicar en el Boletín Oficial de la provincia a los fines de que adquiera publicidad suficiente para que cualquier otro interesado pueda concurrir al proceso como tercero interesado o *amicus curiae*.

Celebrada la primera audiencia, citado el Fiscal de Estado y los miembros del organismo del cual proviene la norma cuestionada, se procedería a merituar las cuestiones preliminares citadas en el párrafo anterior, incluida la incorporación de cualquier otro sujeto que pudiera concurrir por considerarse alcanzado por el art. 6 de la ley 8036/17. De haberse peticionado una medida cautelar se correrá traslado de la misma en ese acto para que los miembros del Estado se pronuncien respecto de su concesión o rechazo. Cumplido este pequeño procedimiento, el Tribunal deberá pronunciarse al respecto en un plazo de 7 días en relación con su concesión o rechazo.

Concluida la primer audiencia, se fija fecha para una segunda en la cual el actor ha de exponer los motivos que justificaron la interposición de la demanda y en los que se sustenta la inconstitucionalidad de la norma que está siendo cuestionada, donde se le aconsejara hacer especial hincapié en la incompatibilidad detectada y evitar sobre abundamientos dogmáticos. En dicha oportunidad el organismo citado u órbita del poder que corresponda, podrá optar por

contestar demanda en ese mismo acto expresando y exponiendo acerca de los fundamentos que justificaron el dictado de la norma o reservar su derecho a hacerlo dentro del plazo de 30 días que establece el artículo 4 de la ley reglamentaria. Cumplido estos actos, emitido el dictamen Fiscal correspondiente, la acción se encontraría en estado para que el Máximo Tribunal emita su pronunciamiento.

Finalmente, si se optará por hacer lugar a la declaración de inconstitucionalidad, la norma pierde vigencia con efectos erga omnes y se publica la parte dispositiva de la sentencia en el Boletín Oficial por el término de 1 (un) día. Dentro de los 3 meses desde su publicación el órgano deliberativo podrá someter la norma a un nuevo tratamiento a los fines de readecuar el instrumento conforme los parámetros que motivaron su inconstitucionalidad, en cuyo el texto vuelve adquirir vigencia con sus respectivas modificaciones las que deben ser publicadas en el Boletín Oficial. En caso de no hacerlo, la norma pierde vigencia y no puede volver a ser sancionada.

Una posible solución para mejorar la participación ciudadana podría resultar de la modificación de la sanción de multa del art. 9 de la ley 8036/17. Entendemos que si bien la incorporación de la mencionada multa se debe a una sanción frente a la interposición de una demanda manifiestamente improcedente, la multa existente resulta muy elevada (más si tenemos en cuenta que se basa en el valor de dos sueldos de un juez de primera instancia, valor que muchas veces puede resultar inalcanzable para muchas personas). De todo lo recaudado en información se hace notorio que nunca se aplicó la multa. En consecuencia, pensamos que resulta más razonable quitar la sanción prevista. Si lo que realmente se busca es aumentar la participación de los habitantes mediante la acción estudiada, la existencia de la sanción pecuniaria podría resultar un obstáculo.

A modo de cierre, es necesario dejar debidamente establecido, que se concluye luego de todo lo expuesto a lo largo de este artículo, que cuando hablamos de acción popular de constitucionalidad, lo hacemos entendiendo que se trata de una garantía que opera y se hace efectiva, como un mecanismo de participación ciudadana, ya que encasillar a nuestro objeto de estudio en una única definición atentaría contra sus propósitos, fines y las razones que motivaron su incorporación en el plexo normativo. Se dice entonces que actúa como una garantía que reconoce el derecho de los habitantes de la provincia de Salta a cuestionar toda norma de alcance general que contrarie al texto constitucional cuyo único fin es hacer

prevalecer la supremacía de la ley fundamental provincial, sin que sea necesario acreditar un perjuicio directo. Por otro lado, funciona como un mecanismo de participación ciudadana, cuando permite que los habitantes controlen los actos provenientes del Estado, cuestionando su legalidad y compatibilidad con el orden jurídico mediante la interposición de una demanda ante la Corte de Justicia de Salta, actuando como una especie de freno frente a las distintas arbitrariedades que pudieran cometerse en la órbita de los distintos poderes.

# Bibliografía

Bazán, V. (1996). Desafíos del control de constitucionalidad. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Caeiro, S. B., & Caeiro Palacio, M. V. (2015). Tratado de derechos humanos y su influencia en el Derecho Argentino. Buenos Aires: La Ley.

Colombo Murúa, I. (2022-01-02). Un análisis crítico de la doctrina del control de convencionalidad. Salta: EUCASA. Editorial Universidad Católica de Salta.

Colombo Murúa, I. (2009-12-30). Soberanía de la ley vs. soberanía del pueblo en el constitucionalismo. Salta: EUCASA. Editorial Universidad Católica de Salta.

Colombo Murúa, I., Rueda, R., Solá, E., & Loutayf Ranea, R. G. (2018). Control de constitucionalidad y convencionalidad. Buenos Aires: Astrea.

Cornejo, A., & Catalano, G. A. (2014). Constitución de la provincia de Salta: Comentada, anotada y concordada. San Miguel de Tucumán: Bibliotex.

Falcón, E. M. (2018). Tratado de Derecho procesal. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Falcón, E. M., Rojas, J. A., Salgado, J. M., Verdaguer, A. C., & Leguisamón, H. E. (2010). Tratado de Derecho Procesal Constitucional. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Fayt, C. S. (2004). La Corte Suprema y la evolución de su jurisprudencia. Buenos Aires: La Ley.

Haro, R. (1987). Constitución, gobierno y democracia. Córdoba: [s.e.].

Hernández, A. M. (2020). Derecho público provincial. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Larregui, T. (2020-06-30). Las acciones oblicuas o subrogatorias en el federalismo fiscal argentino en defensa de la autonomía municipal. Salta: EUCASA. Editorial Universidad Católica de Salta.

Losa, N. O. (2019). Derecho público municipal. Buenos Aires: Abaco de Rodolfo Depalma.

Manili, P. L. (2020). Derecho Constitucional del siglo XXI. Buenos Aires: Astrea.

Palacio de Caeiro, S. B., & Caeiro Palacio, M. V. (2015). Tratado de derechos humanos y su influencia en el Derecho Argentino. Buenos Aires: La Ley.

Rabbi-Baldi Cabanillas, L. R. (2018-12-30). Dilemas de la argumentación jurídica ante la protección constitucional/convencional de los derechos humanos. Una reflexión desde la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Salta: EUCASA. Editorial Universidad Católica de Salta.

Rabbi-Baldi Cabanillas, L. R. (2020). Interpretación jurídica. Buenos Aires: Astrea.

Rosatti, H. D. (2020). Tratado de derecho municipal. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Sagüés, N. P. (2019). Manual de derecho constitucional. Buenos Aires: Astrea.

Sbdar, C. B. (2013). Juicio de Amparo colectivo. Buenos Aires: Hammurabi.

Trionfetti, V. (2010). Tratado de Derecho Procesal Constitucional. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Zovatto, D., & Mora y Araujo, M. (2005). Argentina: Una sociedad anómica. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Salta. Poder Judicial. (2016). Fallos de la Corte de Justicia de Salta. Salta: Poder Judicial de Salta.

Fayt, C. S. (2004). La Corte Suprema y la evolución de su jurisprudencia. Buenos Aires: La Ley.