

## **PROMUEVE ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD.-**

Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación:

**Martin Ignacio Soria**, en mi carácter de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, y **Pablo R. Perchia**, abogado, en representación del Estado Nacional, constituyendo domicilio procesal conjuntamente con los letrados que nos patrocinan, **Gustavo A. Miguens** y **Edgardo Daniel Nigro**, en la calle Sarmiento 329 10° piso; y electrónico en 20253184605; por instrucción del Sr. Presidente de la Nación Argentina, Dr. Alberto Ángel Fernández, ante V.E. nos presentamos y respetuosamente decimos:

**-I-**

### **PERSONERÍA**

Como se acredita con la copia debidamente firmada de la Disposición DI-2020-147-APN-SSGA#MJ que acompañamos, sobre cuya vigencia y autenticidad se presta juramento de ley, el Dr. Pablo R. Perchia, ha sido designado para representar al Estado Nacional en juicio, teniendo amplias facultades para intervenir en estos obrados.

Solicitamos en consecuencia, ser tenidos por presentados, por parte en los caracteres invocado y por constituidos el domicilio legal y el electrónico indicados.

**II**

### **OBJETO**

Que, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y jurisprudencia de V.E., venimos a interponer acción declarativa contra LA PROVINCIA DE JUJUY, a fin de que V.E. declare la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 67 inc. 4º, 94 y 95 de la Constitución de la Provincia de Jujuy, por cuanto:

1. Subvierten el orden institucional creado por la Constitución Nacional, así como derechos y garantías allí consagrados (Arts. 1, 5, 14, 14 bis, 19, 31, 33, 75 inc. 17 y 22 y 123)

2. Lo hace también con respecto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que integran el bloque de constitucionalidad junto con la Carta Magna; así como con el Convenio 169 de la OIT aprobado por Ley N° 24.071.

3. Quebranta la razonabilidad que debe caracterizar a toda norma jurídica.

4. Supone, en síntesis, una cuestión de altísima gravedad institucional.

### **III**

#### **COMPETENCIA**

V.E es competente para entender en el caso de autos, conforme surge con prístina claridad de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

El art. 116 establece, en lo pertinente, que *“Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación...”*.

A la vez, el artículo 117 expresa que *“En estos casos la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, y en los que alguna provincia fuese parte, la ejercerá originaria y exclusivamente”*.

No parece discutible que sea V.E. la responsable de dirimir las cuestiones propuestas, sin perder de vista la cimera relevancia de encontrarnos frente a uno de los supuestos típicos de *cuestión federal* (art. 14, inc. 2, Ley 48), pues en el caso que planteo se encuentran en pugna una norma local (Constitución de la

Provincia de Jujuy), la Constitución Nacional y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es un criterio constante de V.E. el de asumir la competencia originaria en aquellos casos en los que, mediante leyes o actos de autoridades locales, se alegue una repugnancia directa entre aquellas y normas de la Constitución Nacional (Fallos 317:1195, 327:3852, 326:1248 y 1289, 330:2126, 336:1756, entre otros).

Tampoco debe soslayarse la **innegable gravedad institucional** que la cuestión conlleva, pues está en juego el orden institucional de la república y el sistema democrático, así como los valores que lo sustentan.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha referido a la expresión "gravedad institucional" como aquellas situaciones que "*exceden el interés de las partes y atañen al de la Comunidad*" (Fallos: 286:257; 290:266; 306:480; 307:770, 919), o cuando están en juego "*instituciones básicas de la Nación*" (Fallos: 307:973), o la "*buena marcha de las instituciones*" (Fallos: 300:417; 303:1034), o cuando la cuestión incide "*en la prestación de un servicio público*" (Fallos: 308:1230), o cuando lo decidido tiene entidad suficiente para incidir en la percepción de la renta pública, circunstancia que revela *prima facie* un factor de retardo y perturbación en el desarrollo de la política económica del Estado, con menoscabo de los intereses de la comunidad (Fallos: 313:1420; 314:258; 316:2922 y sentencia del 23 de noviembre de 1995, in re G.397.XXIX, "Grinbank, Daniel Ernesto - incidente c/ Fisco Nacional - Dirección General Impositiva").

Cabe concluir que, el máximo tribunal ha entendido el concepto de gravedad institucional en sentido amplio, pero siempre que estuvieren afectadas las organizaciones fundamentales del Estado, Nación o Sociedad, que constituyen su basamento, y que dicha situación habilitaría dicha instancia, para conservar nuestro sistema institucional y mantener la supremacía de la Constitución Nacional, por la trascendencia de los intereses que afectan. Dicho con otras palabras, la relevancia de determinadas temáticas para los designios del país no puede escapar

a su control constitucional mediante la alegación de obstáculos de índole formal o procesal.

#### **IV**

#### **LEGITIMACIÓN ACTIVA - CASO JUSTICIABLE-IDONEIDAD DE LA VÍA**

##### a) EXISTENCIA DE UN CASO CONCRETO

El art. 2º de la Ley 27, sobre Naturaleza y Funciones de la Justicia Nacional, dispone que esta *"sólo ejerce jurisdicción en los casos contenciosos"*.

Para la jurisprudencia clásica de nuestro Máximo Tribunal *"caso" es aquel en el que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas* (Fallos 156:318, cons. 5). Desde la misma perspectiva, se sostuvo que el caso contencioso concierne a situaciones en las que se pretende, de modo efectivo, el discernimiento del derecho debatido entre posturas encontradas, el que debe estar fundado en un interés específico, concreto y atribuible al litigante (Fallos: 324:2381, entre otros).

En virtud de lo expuesto, va de suyo, que en autos se verifica la existencia de un caso (conf. art. 116 y 117 de la CN, 2º de la ley 27) que habilita la intervención de V.E. en instancia originaria, en razón de la naturaleza de la parte que represento y de la que demando en su nombre.

Al sentenciar la presente causa, V.E. no emitirá un fallo ajeno a elementos fácticos, sino a intereses concretos de mi representado, que hacen a la esencia misma de su existencia y razón de ser.

A lo largo de esta presentación, demostraré como la Provincia de Jujuy, mediante su renovada carta magna, avasalla diversos derechos consagrados constitucional y convencionalmente, lo que determina la aptitud jurídica del reclamo para suscitar el ejercicio de la jurisdicción. Estamos en presencia de un agravio directo, concreto y actual; de ningún modo, frente a generalidades, hipotéticos daños o conjeturas académicas.

Tal como es de público y notorio, la Provincia de Jujuy ha llevado a cabo ya medidas de represión en abierta violación a los derechos de expresión, reunión, protesta, petición, violaciones que -como infra se explicará- anidan en el texto de la recientemente reformada Constitución provincial.

En este sentido, es válido destacar que Organismos Internacionales de Derechos Humanos, con los cuales la República Argentina tiene compromisos asumidos, ya se han expresado sobre la reforma constitucional de la provincia de Jujuy y sobre los gravísimos hechos represivos ocurridos luego de la promulgación de la misma.

Me refiero, concretamente, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano, quien en su comunicado de prensa del 20 de junio de 2023, urgió *"al Estado a respetar los estándares interamericanos en materia de protesta social"*<sup>1</sup>.

En similar sentido, la CIDH *"llama al Estado a respetar el derecho a la libertad de expresión, los estándares interamericanos del uso de la fuerza, y a llevar a cabo un proceso de diálogo efectivo, inclusivo e intercultural, en que se respete los derechos sindicales y de los pueblos originarios"*.

El comunicado continúa: *"Las protestas se llevan a cabo en el marco del proceso de modificación parcial de la constitución provincial por parte de la Asamblea Constituyente. Entre los cambios propuestos, se destacan las reformas al sistema electoral local, así como la criminalización total de los cortes de ruta. Según la información recibida, se plantea que esta reforma no habría cumplido con la debida consulta a los pueblos indígenas, de acuerdo con los estándares interamericanos e internacionales"*.

En línea, el Alto Comisionado de la Naciones Unidas por los Derechos

---

<sup>1</sup> <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

Humanos (ACNUDH), en una comunicación oficial al Sr. Gobernador de la Provincia de Jujuy, y en copia a las autoridades de la Cancillería y de la Secretaría de Derechos Humanos, expresó "la preocupación de la Oficina que represento por la gestión de las recientes manifestaciones por parte de las fuerzas de seguridad, así como por algunas de las disposiciones del texto de reforma constitucional provincial aprobado".

La misiva agrega "*los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos han destacado que "la mera perturbación de la circulación del tráfico o de los peatones o de las actividades cotidianas no equivale a violencia". Esto resulta relevante en el contexto de la reforma constitucional provincial que hace referencia a la prohibición de cortes de calles y de rutas y a "toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas". **Esta disposición no se encuentra en línea con las obligaciones y estándares internacionales en materia de derechos humanos**" (el destacado me pertenece).*

La misiva finaliza con un pedido de reunión al Gobernador de Jujuy "*con el fin de abordar el impacto que la implementación de la reforma constitucional provincial adoptada puede tener en el ejercicio de los derechos humanos. La Oficina estima que el diálogo institucional con su despacho podría resultar beneficioso para el correcto seguimiento de la situación actual y, en general, para abordar cuestiones sobre el derecho a la reunión y los derechos de los pueblos indígenas*".

Lo expresado hasta aquí no son situaciones abstractas, se trata de dos organismos internacionales de derechos humanos advirtiéndole a la Argentina el compromiso de su responsabilidad internacional por las previsiones de la mentada reforma constitucional. No existe un temor hipotético por su aplicación, ambos órganos señalan concretamente las violaciones a determinados estándares de los Derechos Humanos.

Estas situaciones que señalan tanto la CIDH como la ACNUDH, relacionadas al uso excesivo de la fuerza, no pueden analizarse en abstracto sino en función a la virulenta represión ordenada en la Provincia de Jujuy que se desató a partir del 17 de junio del corriente. No puede soslayarse de la actuación de las fuerzas de seguridad, la "habilitación constitucional" del recientemente reformado artículo 67 inc. 4, que prohíbe los cortes de rutas o calles.

Esta pretensión no procura entonces la defensa de la mera legalidad constitucional, sino que se trata de un planteo concreto, en ejercicio de una acción avalada por la doctrina de V.E., conforme se explicará en el punto siguiente.

Además, adquiere especial importancia la responsabilidad internacional del Estado, por cuanto la materialización en acciones positivas por parte de las autoridades de la provincia en virtud de los artículos que se impugnan, conllevan desde ya la violación de tratados internacionales; lo que ha merecido, como se dijera, la crítica de los referidos organismos.

En consecuencia, lo expuesto y su desarrollo dejarán debidamente sentada la existencia de reales perjuicios -los que poseen concreción e inmediatez- que afectan a la Constitución Nacional -la que el Poder Ejecutivo Nacional se comprometió a cumplir y a hacer cumplir- de forma suficientemente directa y substancial, por lo que puede inferirse que resulta evidente la existencia de "*causa*" que amerite la puesta en marcha de la jurisdicción.

#### b) RAZONES QUE DETERMINAN LA EXISTENCIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA

Al expresar el objeto de la presente acción, he dado cuenta de las consecuencias nefastas que la norma cuya inconstitucionalidad se persigue trae aparejadas.

Tales perjuicios no son en modo alguno abstractos, sino que afectan de manera directa al Estado Nacional, a sus fines, a su esencia y, en definitiva, a su existencia como tal.

Fiel a la letra de la Constitución, debe serlo también en relación con las garantías que se desprenden de ella y se refuerzan en los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad.

En esa inteligencia, entiendo que tales consecuencias sólo pueden ser conjuradas activando la jurisdicción; más precisamente, la del Más Alto Tribunal, habida cuenta de la trascendencia de la cuestión que se discierne y su repercusión no sólo en la institucionalidad de la República sino también en diversos derechos consagrados en favor del ciudadano.

Ante el conjunto de atropellos que la reforma pone en evidencia, no cabe duda de que estamos en presencia de una cuestión de naturaleza justiciable que V.E. deberá resolver declarando la inconstitucionalidad expresamente solicitada.

La Constitución provincial, en los aspectos que son objeto de crítica en el presente, violan gravemente derechos humanos consagrados por nuestra Constitución Nacional y Tratados internacionales en los que la Nación es parte, comprometiendo en grado sumo la responsabilidad internacional del Estado Nacional.

El artículo 5° de nuestra Ley Fundamental establece que *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*.

Tal como se demostrará en el presente, la Constitución provincial no guarda relación con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional ni con los tratados de jerarquía constitucional.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene atribuidas, entre otras, las siguientes competencias: "3. *Entender en la formulación y aplicación de políticas y programas de promoción y fortalecimiento de los derechos humanos*", "19. *Entender en la determinación de la política, en la elaboración de planes y programas, y en la representación del Estado Nacional ante los organismos internacionales, en materia de derechos humanos, y la no discriminación de grupos o personas*" y "26. *Elaborar, ejecutar y fiscalizar las acciones del área, tendientes a lograr la protección y la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y su plena inclusión en la sociedad, con intervención de los Ministerios que tengan asignadas competencias en la materia, a los efectos previstos en el artículo 75, inciso 17, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL*" (conf. Artículo 22 inc. 3, 19 y 26 Ley de Ministerios Texto ordenado por Decreto 438/92 y modificatorios).

Por su parte, la Secretaría de Derechos Humanos, dependientes de esta Cartera de Estado lleva entre las acciones a su cargo las de "1. *Asistir al/a la Ministro/a en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas, planes y programas para la promoción y la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y los derechos de incidencia colectiva en general*", "4. *Ejercer la representación del ESTADO NACIONAL ante los Organismos Internacionales de Derechos Humanos, sustentando a nivel mundial la política de la REPÚBLICA ARGENTINA en materia de derechos humanos mediante la participación en foros internacionales de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), la ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) y el MERCOSUR*" (v. Anexos al Decreto N° 50/2019).-

De lo que viene de decirse surge con claridad el interés directo y actual del Estado Nacional en el caso que se propone al conocimiento de V.E., así como la competencia específica en relación al mismo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Siendo así, esta parte es titular de la relación jurídica y competencia sustancial, en los términos que se plantean en esta demanda, y por tanto cuenta con aptitud para excitar la jurisdicción y requerir la declaración de inconstitucionalidad impetrada.

### c) PROCEDENCIA FORMAL DE LA ACCIÓN DEDUCIDA

Al igual que al tratar la competencia de V.E. para entender en el presente caso en la instancia originaria, citaré nuevamente la doctrina del Tribunal en relación con la procedencia de la acción declarativa de certeza como medio procesal idóneo para promover y obtener el control de constitucionalidad respecto de la cuestión planteada.

En efecto, en Fallos 307:1379, ha dicho que: *"La declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en cierne, al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye "causa" en los términos de la Ley Fundamental"* ("Leonardo Lorenzo Antonio Newland c/ Provincia de Santiago del Estero", 14.3.1987; La Ley 1986-C-117; Fallos 310:606; 316:2855; 318:2374, entre otros).

La doctrina citada ha sido extensamente aplicada por el Tribunal, al sostener que *"Es procedente la acción declarativa ... en la medida que la cuestión no tenga un carácter simplemente consultivo ni importe una indagación meramente especulativa, sino que responda a un caso y busque precaver los efectos de un acto en cierne al que se le atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal"* (CSJN "González S.A., Antonio c. Provincia de Mendoza" fallada el 9/12/1993, J.A 1995-I-44; "Central Neuquén S.A. y otra c. Provincia de Buenos Aires y otra", fallo del 2/7/1995, ED 165-669; "Asociación de Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina (AGUEERA) c/ Provincia de Buenos

Aires, fallada el 22 de abril de 1997, La Ley 1997-C-322). CNFed. Contencioso Administrativo, Sala I:"Telemetrik SA c/ Administración Gral. de Puertos", La Ley Suplemento Derecho Administrativo 12.2.2001, p.36; y Sala IV, "Gil Dominguez c/ Multicanal", La Ley, ídem del 27.4.2001, p.4).

Por otra parte, la relevancia del problema planteado, su gravedad institucional y los efectos perturbadores de su subsistencia, dejan en claro que, para casos como el presente, no es exigible la existencia de un proceso de derecho común en el cual deba cuestionarse la norma que aquí se tacha de inconstitucional. No parece sensato aguardar una resolución de V.E., mientras otros planteos similares se agolpan en los Tribunales Nacionales a la espera de que su suerte se resuelva en relación con el punto que tratamos.

Entonces, el examen y control de constitucionalidad, cuya voz definitiva emana de V.E., pretendidos en una cuestión de la importancia de la presente, determinan que debe ser materia de decisión en la instancia en que la planteo y no como un asunto coadyuvante, argüido en un proceso de escasa relevancia institucional.

## **V**

### **LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRETENDIDA** **PROCEDENCIA SUSTANCIAL**

**1.-** La Provincia de Jujuy comete abuso, cuando al introducir la nueva redacción del art. 67, infringe la Constitución Nacional y pactos internacionales en ella incluidos.

La arbitrariedad es una categoría también atinente al derecho, explorada por sus fuentes desde ópticas distintas, y en la que su desatino y desmesura exigen una intervención reparadora. En el caso se manifiesta, porque destruye los derechos de reunión y de protesta. A su vez, porque propone una solución que no resulta razonable ante la fuerte posibilidad de que determinadas manifestaciones

populares terminen, por decantación y no por objetivo, contraviniendo el nuevo texto constitucional jujeño.

**2.-** Enseña Gelly que *"Jurídicamente el Estado federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con la pluralidad y autonomía de muchos otros."*

Y explica que este sistema ostenta tres tipos de relaciones que se establecen con la estructura del gobierno federal. Nos detendremos en el primero de ellos: *"Relación de subordinación de los estados locales -provincias- al estado federal, según se define en los arts. 5 y 31 de la C. N."*. Continúa: *"Para responder a los múltiples interrogantes que plantean estas relaciones en la acción política concreta pueda partirse de la finalidad del federalismo. Concebido, históricamente, como una transacción de estados pequeños y grandes que desean constituir la unión nacional -política- y la federación jurídica, puede interpretárselo también, como una de las formas de división del poder para mejor asegurar el ejercicio de las libertades públicas"* (Gelly, María Angélica: "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada", pág. 25 2º edición, 2004, Ed. La Ley).

La Constitución Nacional da claras muestras de ello en su texto al establecer los más elementales principios que hacen a la forma republicana de gobierno y consagrar las libertades y garantías del individuo.

Por supuesto, condiciona a las provincias a dictar sus constituciones con arreglo a lo que la nacional dispone, con la sola limitación de las facultades no delegadas.

Corresponde enfatizar que el derecho de protesta, de asociación y de reunión no están expresamente consagrados en la Constitución Nacional, sí son claros desprendimientos del principio de reserva consagrado en el artículo 18 y conforman los denominados *derechos implícitos* que surgen del art. 33.

Su origen y naturaleza, explica Gelly, tienen como antecedente a la Constitución de los Estados Unidos de América. O más precisamente a su interpretación por los jueces de ese país, cuya doctrina resulta aplicable al caso de autos: *"Cuando se sancionó la Constitución norteamericana de 1.787, no se incluyó en su texto ninguna declaración de derechos. La decisión tenía por objeto evitar que una enunciación, necesariamente limitada, dejara en el olvido algún derecho propio de las personas que luego el gobierno no reconociese. Pero en 1.789 se propusieron las diez primeras enmiendas conocidas como Ley de derechos de la Constitución... Entre ellas, la IX dispuso que "la enunciación de ciertos derechos en la Constitución no será interpretada como la denegación o el menoscabo de otros retenidos por el pueblo". En la norma se plasmó la concepción iusnaturalista que predica la existencia de derechos anteriores a cualquier organización estatal, ligada al principio de la soberanía del pueblo"* (Gelly, María Angélica. Op. cit. pág 299).

La autora que referencio trata en concreto el derecho de reunión al que así conceptualiza: *"El derecho de reunión puede derivarse de varios derechos enunciados en el art. 14 de la Constitución Nacional: de comerciar, desarrollar industrias lícitas, peticionar colectivamente, aprender, enseñar, asociarse, trabajar, practicar el culto religioso. Pero, sin duda, tiene una raíz política que lo ubica entre los derechos implícitos, derivados del principio de soberanía popular y de la forma republicana de gobierno garantizados por el art. 33 de la Constitución Nacional."* (el subrayado es propio)

En la continuidad del texto, y con referencia al precedente de esa Excma. Corte Suprema *"Comité Radical Acción c. Jefe de Policía de la Capital"* (Fallos: 156:81), el cual resulta señero al momento de meritar la inconstitucionalidad propugnada por esta parte: *"Dado que el derecho de reunión sirve al ejercicio de otras facultades, se lo suele considerar instrumental. En esa dirección, la Corte Suprema con cita de Dicey, ha sostenido que el derecho de reunión no es un*

*derecho específico, no es otra cosa que una consecuencia de la manera como es concebida la libertad individual de la persona y de la palabra. Por ello, cada habitante tiene la libertad de ir adonde le plazca y de expresar sus ideas en privado o en público, en un lugar donde hay otros habitantes, con una variedad importante de fines a conseguir, por medio del derecho de reunión”.*

Allí, se hace referencia a la *"soberanía del pueblo"*. Si bien, como lo manda la propia Constitución, éste no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes, la historia reciente demuestra que, ante determinadas situaciones, las manifestaciones espontáneas -o con convocatoria genérica- y masivas son quizá la última herramienta con que cuenta la ciudadanía para hacerse oír, cuando paradójicamente, no se siente representada por sus representantes.

Esto determina otro aspecto de la inconstitucionalidad que se denuncia: El artículo que impugno no resiste el test de razonabilidad.

No sólo por la masividad que puede alcanzar la protesta política general, sino la que obedece a intereses sectorizados también. Podemos asumir que cuanto mayor sea la afectación a un sector determinado mayor será el volumen de la protesta y excederá cualquier poder de limitación.

Y se contará con una herramienta legal que, claramente, tiende a la criminalización de la protesta.

Desde una perspectiva más banal, pero no por ello menos real, las expresiones populares masivas pueden resultar consecuencia de la alegría generalizada. Piénsese en los recientes festejos por la obtención del campeonato mundial de fútbol, donde literalmente millones de personas se volcaron a las calles a lo largo y ancho de la república. La espontaneidad del gesto replicado por múltiples individuos, inevitablemente condujo a un desborde que claramente produjo una indeseada restricción al derecho de circular.

En línea con ello, retomo el texto de la Dra. Gelly: "*Sin duda, el derecho de reunión es connatural a la democracia en tanto facilita a los ciudadanos los encuentros públicos con los líderes políticos o con quienes comparten las mismas o similares ideologías o proyectos sociales. También, al igual que la libertad de expresión, es un derecho sustantivo para la república pues sirve al control del poder y facilita las eventuales rectificaciones y responsabilidades gubernamentales. La manifestación pública de protesta constituye una forma de petición, de llamado de atención crítico a los funcionarios, y a los demás habitantes...*"; continúa citando nuevamente al fallo referido precedentemente: "*...sería una burla reconocer al pueblo el derecho de aplaudir, de regocijarse y de reunirse cuando es feliz y negarle ese mismo derecho para censurar o deplorar las desgracias y sugerir el remedio*" (Gelly, María Angélica, op. cit. pág. 307).

La falta de razonabilidad que denuncio estriba en la imprevisión de la magnitud que una manifestación popular puede alcanzar, produciendo desbordes que provoquen el flujo de personas hacia la vía pública.

En este supuesto, a la luz de la nueva constitución provincial y las leyes que en su consecuencia se dicten, las fuerzas del orden podrían accionar para la liberación de tales espacios mediante el uso de la fuerza.

Ese aval es el que se pretende conjurar mediante esta acción, por cuanto pueden hallarse luctuosos antecedentes históricos de manifestaciones violentamente reprimidas que terminaron con numerosas víctimas; incluso fatales.

No debemos olvidar que una movilización masiva de personas se origina en una problemática subyacente respecto de la cual es consecuencia. No existe una manifestación por la manifestación misma, sino como expresión de reacción ante un conflicto, social, gremial, político, etc.

El art. 67 inc. 4 de la constitución jujeña reformada sienta las bases para la sanción de un reglamento represivo cuya puesta en marcha, indudablemente, queda en manos del gobierno de turno. Ello determina la trascendencia de la situación más allá de cuestiones partidarias o ideológicas: Los derechos de reunión, de protesta, a la huelga, se ven cercenados para la totalidad del pueblo jujeño no obstante el reconocimiento constitucional y convencional con que cuentan.

**3.-** El referido artículo, en su inciso 4° expresa: *“La ley establecerá los mecanismos para proteger el derecho a la paz social y a la convivencia democrática pacífica. Esta ley deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos: 1) el ejercicio regular de los derechos no podrá hacerse de manera violenta, o que impida u obstaculice el de otros derechos; 2) la prohibición de cortes de calles y cortes de rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas y la ocupación indebida de edificios públicos en la Provincia”*.

Tal como se relatará seguidamente, la norma no supera el mínimo test de constitucionalidad y convencionalidad.

**3.1.-** Me adelanto a manifestar que si bien el artículo 32 predica que *“...1. Queda asegurado a todos los habitantes de la Provincia y sin permiso previo, el derecho de reunión y de manifestación cuando fueren pacíficas y sin armas”*, y el inciso 5° del mismo artículo 67 que *“La ley deberá ser clara, precisa, proporcional y respetar estándares internacionales de derechos humanos, evitando toda forma de criminalización o estigmatización de quienes ejerzan el derecho a la manifestación, la que se considera vital para la construcción de una sociedad más democrática, justa y equitativa”*, lo cierto es que la manda del inciso 4° para el legislador, ya de por sí contiene prohibiciones incompatibles con nuestra Constitución Nacional y con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

**3.2.-** Para tomar cabal dimensión de cómo el texto bajo análisis cercena en grado sumo los derechos humanos y el compromiso para la responsabilidad internacional del Estado Nacional que ello implica, se efectuará un somero análisis de los derechos comprometidos en el caso, a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como la interpretación efectuada por los organismos competentes.

Para ello seguiremos los lineamientos del documento "Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal", producido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.2019.

Se sostiene allí que existe una fuerte interconexión entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho de reunión y el llamado derecho a la protesta.

El derecho a la protesta también se encuentra fuertemente asociado a las actividades de defensa de los derechos humanos, incluyendo demandas de reconocimiento, protección o ejercicio de un derecho.

La CIDH ha reconocido al respecto que la protesta juega un papel fundamental en el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas democráticos, se encuentra protegida por los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos y juega un rol fundamental para viabilizar la participación ciudadana en las elecciones y los referendos.

El Sistema Interamericano ha reconocido la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone y Otros vs.

Honduras. Sentencia de 5 de Octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 160.).

Veamos seguidamente cómo estos derechos que se encuentran interrelacionados, encuentran su expresa protección en el Sistema Interamericano.

**3.2.1.-** Derecho a la libertad de expresión. Este derecho está consagrado en el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión han reiterado que *“la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”*. En este sentido, el derecho a manifestarse está protegido por el derecho a la libertad de expresión (CIDH, Informe Anual 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, “Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión”, párr. 6 citando jurisprudencia de la Corte en Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, Nº 5, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69).

**3.2.2.-** Derecho de reunión. La protesta social también encuentra protección en el derecho de reunión consagrado en el Artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El derecho de reunión protege la congregación pacífica, intencional y temporal de personas en un determinado espacio para el logro de un objetivo común, incluida la protesta. Como tal, es indispensable para la expresión colectiva de las opiniones y puntos de vista de las personas.

El ejercicio del derecho de reunión tiene una importancia esencial para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y por tanto, reviste un interés social imperativo.

**3.2.3.-** Derecho a la libertad de asociación. La protesta suele ser un importante medio de acción y de prosecución de objetivos legítimos por parte organizaciones y colectivos, y como tal también puede encontrarse protegida por el derecho a la libertad de asociación, previsto en el artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Protección que, por otra parte, tiene dimensiones específicas, como los derechos sindicales y el derecho a la huelga.

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos ha reconocido el vínculo entre la libertad de asociación y la protesta al expresar que *"otros derechos que pueden ser aplicables en caso de protestas pacíficas incluyen, por ejemplo, el derecho a la libertad de asociación"*.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de asociación *"presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos"* (Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 169).

Esto implica *"el derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad"* (Cfr. Caso Baena Ricardo y otros; Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C Nº 167, párr. 144, y Caso

Kawas Fernández; Caso Escher y Otros vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 170).

**3.2.4.-** Libertad sindical y derecho a la huelga: El derecho a la libertad de asociación tiene dimensiones específicas cuando se trata de determinados grupos y colectivos o formas específicas de protesta. Un ejemplo de ello son los sindicatos y la huelga, respectivamente. En este campo el derecho de asociación está especialmente protegido por el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - "Protocolo de San Salvador". El derecho de libertad de asociación sindical consiste en "la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho". El derecho a la huelga es una de las expresiones de este derecho, y ha sido considerada una de las formas más comunes de ejercicio del derecho a la protesta. En el mismo sentido debe interpretarse la protección específica de la que gozan las formas de asociación y organización de los pueblos indígenas conforme la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y sus formas de manifestación y protesta cuando ellas están relacionadas con derechos especialmente protegidos como por ejemplo su identidad cultural y sus tierras (Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. (A/61/L.67 y Add.1). 107a. sesión plenaria 13 de septiembre de 2007).

**3.2.5.-** Derecho a la participación política: La Carta Democrática Interamericana expresa en su artículo 2º que "*La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.*"

Y en su artículo 6 que *“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”*

Por su parte el Consejo de Derechos Humanos ha expresado *“Reconociendo también que la participación en manifestaciones pacíficas puede ser una forma importante de ejercer el derecho a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos”* y *“Consciente de que las manifestaciones pacíficas pueden aportar una contribución positiva al desarrollo, el fortalecimiento y la efectividad de los sistemas democráticos y a los procesos democráticos, en particular las elecciones y los referendos.”* (Considerandos de la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 25/38. La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas. A/HRC/RES/25/38. 11 de abril de 2014.)

**3.3.-** La protesta como forma de participación en los asuntos públicos es a la vez especialmente relevante para los grupos de personas históricamente discriminados o en condiciones de marginalización.

El artículo 2º de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece el deber de los Estados de *“adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas y de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”*.

Este deber *“implica la adopción de medidas en dos vertientes: por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías”*. (Corte

IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C Nº 52, párr. 207; Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Competencia, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C Nº 104, párr. 108; Corte IDH, Caso Cantoral Benavidez Vs. Perú, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C Nº 69, párr. 178; Corte IDH, Caso La Cantuta Vs. Perú, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C Nº 162, párr. 172.).

Para que las restricciones a estos derechos sean legítimas deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública, en los términos de los artículos 13, 15 y 16 de la Convención Americana, y de los artículos IV, XXI y XXII de la Declaración.

A base de los lineamientos que vienen de exponerse ha de señalarse que el derecho a la protesta debe ser considerado la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción (Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 47.)

La protección de los derechos y libertades de otros no deben ser empleados como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas.

A su vez, al aplicarse, los Estados deben tener presente que estos derechos se ejercen de modo interdependiente durante una manifestación o protesta, en palabras de la Corte Interamericana: "*La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos*". (Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de octubre de 2015. Serie C Nº 302, párr. 167)

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, por su parte sostuvo que, si bien se permitían ciertas restricciones a la libertad de expresión, pero solo en la medida en que estén fijadas por la ley y sean necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Los criterios para las restricciones a los derechos garantizados en los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obedecen a una lógica semejante. La mera existencia de justificaciones objetivas para limitar estos derechos no es suficiente. El Estado parte debe demostrar, además, que la prohibición es necesaria para evitar una amenaza real, y no solo hipotética, para la seguridad nacional o el orden democrático, que la adopción de medidas menos intrusivas no sería suficiente para lograr el mismo propósito y que la restricción impuesta es proporcional al interés que debe protegerse (Véase la Observación general Nº 34 del Comité sobre libertad de opinión y libertad de expresión, párr. 34; la comunicación Nº 1119/2002, Jeong-Eun Lee c. la República de Corea, dictamen aprobado el 20 de julio de 2005, párr. 7.2, y Belyatsky y otros c. Belarús, Comunicación Nº 1296/2004, decisión del 7 de agosto de 2007, párr. 7.3.).

La Corte Interamericana ha definido el "orden público" como "las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios" (Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A Nº 5, párr. 64).

La noción de "orden público" no puede ser invocada para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real.

Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana (Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A N° 5, párr. 64.).

Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad social cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos involucrados (European Court of Human Rights Dudgeon Case, Judgment of 22 October, 1981, Series A: v. 45, # 51CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 85).

La Corte Interamericana ha explicado, al respecto, que la necesidad implica la existencia de una necesidad social imperiosa, no bastando que se demuestre la utilidad, razonabilidad u oportunidad de la restricción, mientras que "la legalidad de las restricciones dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo." (Corte IDH, OC-5/85, párr. 46; CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Capítulo IV, "Libertad de Expresión y Pobreza", párr. 32.)

El requisito de "necesidad" también implica que las restricciones a los derechos no deben ir más allá de lo estrictamente indispensable, de forma que se garantice el pleno ejercicio y alcance de estos. Este requisito sugiere que se seleccione el medio menos gravoso disponible para proteger los bienes jurídicos

fundamentales (protegidos) de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, pues lo contrario llevaría al ejercicio abusivo del poder del Estado.

En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala los derechos protegidos por la Convención Americana. (Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A, N.º 5, párrafo 46. CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2010, párrs. 86;)

**3.4.-** Debe tenerse en cuenta también que, es propio del funcionamiento de una sociedad democrática que el Estado deba desarrollar permanentemente una tarea de ponderación entre derechos e intereses legítimos enfrentados o contrapuestos. Y esta ponderación, bajo el requisito de necesidad -entendido como necesidad social imperiosa-, implica que en algunas ocasiones el ejercicio del derecho de reunión puede distorsionar la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, e inclusive generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, como el derecho a la libre circulación.

Sin embargo, como lo ha reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse." (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr. 198.)

Por todo lo expuesto, al establecer restricciones sobre las manifestaciones públicas los Estados deben ser especialmente estrictos.

La aplicación generalizada de restricciones legales al derecho a participar en protestas pacíficas es inherentemente desproporcional, ya que no permite tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso en concreto.

La CIDH ha sostenido la necesidad de que la restricción relacionada con el modo pacífico de la protesta no se utilice como una fórmula para restringir de modo arbitrario y permanente el derecho de reunión y manifestación. Por ejemplo, a la posibilidad de restringir el ejercicio de los derechos de los manifestantes por la mera generación de molestias o distorsiones a los derechos de otras personas.

Sobre la cuestión, manifestó que se “reconoce que en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que, inclusive, puede llegar a generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal, como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación. Sin embargo, este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse” (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009, párr. 198).

**3.5.-** En el momento concreto en que ocurre una protesta, la intervención del Estado debe prestar especial atención a los deberes de protección y facilitación, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la CADH.

La Convención Americana, en su artículo 1, establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en el pacto. Esta obligación implica “el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”. (Corte

IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166; Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C Nº 5, párr. 175.)

A su vez, el artículo 2 exige que los Estados adopten medidas “en dos vertientes: por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención, y por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia de dichas garantías”. (Corte IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, Sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C Nº 52, párrafo 207; Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Competencia, Sentencia de 28 de noviembre de 2003, Serie C Nº 104, párr. 108; Corte IDH, Caso Cantoral Benavidez Vs. Perú, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C Nº 69, párr. 178; Corte IDH, Caso La Cantuta Vs. Perú, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Serie C Nº 162, párr. 172.).

La Comisión ha señalado que “el interés social imperativo del que se reviste el derecho a participar en manifestaciones públicas hace que exista una presunción general en favor de su ejercicio”.

Esta presunción debe estar establecida en los ordenamientos jurídicos de los Estados, clara y explícitamente, y aplicarse a todos sin discriminación. (CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo IV.A, “Uso de la Fuerza”, párr. 65; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 50; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 21 de mayo de 2012, A/HRC/20/27, párr. 26)

Estas normas deben ser claras en sus formulaciones, coherentes entre sí, conformes con las normas internacionales, y deben interpretarse siempre a favor de quienes deseen ejercer este derecho.

Si las disposiciones jurídicas no están claras, deben aclararse o, en su caso, interpretarse a favor de quienes ejerzan el derecho a la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión. (Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 24 de abril de 2013, A/HRC/23/39, párr. 50).

**4.-** Aún a riesgo de prolongar este escrito, se ha creído necesario traer a colación los términos del citado documento producido por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que refleja los estándares internacionales en la materia.

La violación de dichos estándares, teniendo además en cuenta las recientes declaraciones de los organismos internacionales supra citados (v. IV a)) auguran el compromiso de la responsabilidad internacional del Estado Nacional, en el caso de que se mantengan en vigor las normas en cuestión.

En efecto, conforme a lo que viene de decirse, la simple manda de que la ley a dictarse debe contemplar que el ejercicio regular de los derechos no podrá hacerse de manera que impida u obstaculice el de otros derechos, desconoce que en una sociedad democrática necesariamente existen derechos en pugna y que es responsabilidad estatal garantizarlos y armonizarlos, y no tiende sino a criminalizar la protesta.

So pretexto de defender los derechos de algunos, se cercenan las libertades de expresión, reunión, protesta, etc., de otros.

Por otra parte, la prohibición absoluta de cortes de calles y cortes de rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas, no resiste tampoco mínimamente el test de constitucionalidad y convencionalidad, ni el de razonabilidad, atento la desproporción del medio empleado.

En otras palabras: la norma constitucional local pretende convertir en ilícitas a conductas y comportamientos sociales que revisten la calidad de manifestaciones de ejercicio de derechos, pese a que no revisten carácter de ilegítimas en sí mismas, pues habrán de ser las circunstancias particulares de cada caso individual las que así lo califiquen.

**5.-** En la causa "Schifrin, Marina" del 3/7/2002, el Doctor Rodríguez Basavilbaso señaló, citando al Juez Roberts de la Corte Suprema de los Estados Unidos ("Hague v. CIO", 307 US 496), que *"...Cualquiera que sea la base o título legal de las calles o de las plazas, desde tiempos inmemoriales ellas han sido utilizadas por los ciudadanos con fines de reunión, comunicación y discusión de cuestiones de interés público. Ese uso de las calles y lugares públicos ha sido desde siempre parte integrante de los derechos, privilegios, inmunidades y libertades de los ciudadanos. El derecho de todo ciudadano (...) de usar las calles y plazas públicas para la comunicación de ideas (...) puede ser regulado en nombre del interés general; no es absoluto sino relativo, debe sumarse al bienestar general, en consonancia con principios de paz y orden, pero no puede bajo la excusa de dicha regulación, ser restringido o denegado"* (Cámara Nacional de Casación Penal).

Pues bien: la disposición del art. 67 inc. 4 de la Constitución de la Provincia de Jujuy deniega el derecho de reunión que se vincula con el de manifestarse colectivamente ante las autoridades, pues manda a la legislatura que lo convierta en ilícito, prohibiéndolo.

La solución incorporada a la norma constitucional provincial bajo análisis desconoce a las situaciones allí enumeradas como protestas que canalizan la participación ciudadana, constituyéndose en una expresión que exterioriza la vocación democrática de quienes la ejercen.

Cercenar la posibilidad de la sociedad de manifestarse pacíficamente a través de tales actividades, exhibe un desapego por los principios democráticos que fortalecen la participación ciudadana, y que han sido receptados en las normas constitucionales y convencionales que se refieren a la materia.

**6.-** Hemos visto hasta aquí, como la norma atacada afecta en forma general, los derechos de reunión, participación política, expresión, protesta.

Veremos seguidamente en forma especial la afectación que proyecta sobre el derecho de huelga y demás medidas de acción directa, que la Constitución Nacional y leyes que la reglamentan, consagran.

**6.1.-** La huelga, ejercida por los trabajadores, como medida de acción directa, en defensa de sus derechos y para alcanzar nuevos niveles de protección de los mismos y la consagración de otros, es el instituto madre de todos los que integran el derecho del trabajo y de la seguridad social. Es el derecho para crear derechos. Antes de ser tenida por conducta legítima de los trabajadores, los Estados debieron abolir las normas penales represivas de la coalición para la huelga, que era considerada una asociación ilícita.

El artículo 14 bis garantiza a los gremios el derecho de huelga, mientras que la ley 23.551, en su título preliminar "De la tutela de la libertad sindical", prevé en su artículo 5º que las asociaciones sindicales tienen el derecho de "*formular su programa de acción*" y en función de ello y "*en especial, ejercer el derecho de ... huelga y el de adoptar demás medidas legítimas de acción sindical*".

En esa cita legal se observa la superación del concepto tradicional y paradigmático de la huelga, cual es el de la abstención de prestar tareas, colectivamente concertada, para ejercer presión sobre la voluntad del empleador.

Es así que la huelga, para la ley argentina, en tanto pilar de la libertad sindical y derecho reconocido, teniendo la previsión normativa el carácter de

operativa del derecho que la Constitución Nacional asegura en el art 14 bis a los gremios, supera y amplía aquél concepto paradigmático y recoge, en las “demás medidas de acción sindical”, toda la diversidad de formas, fines y modalidades de la huelga que se van dando en la dinámica de las relaciones colectivas y de la protesta social, como por ejemplo la huelgas de solidaridad, las huelgas con ocupación de establecimiento o los piquetes y cortes de ruta.

En el texto del referido artículo 67 de la Constitución Provincial anida una concepción autoritaria, que supone que los perjuicios que provoca una huelga determinan su ilegalidad y que, por tal motivo, se debe hacer lo posible para limitarla o mejor, directamente suprimirla.

Sin embargo, se trata de un derecho constitucional que contiene la posibilidad de dañar sin que ello implique ningún tipo de transgresión normativa: el daño es constitutivo del ejercicio del derecho de huelga y, en tanto base de la autotutela de las organizaciones sindicales, es un modo de respuesta a otro daño, real o potencial, infringido al interés colectivo, ya sea que se trate de cuestiones salariales, de condiciones de trabajo o de defensa de los puestos de trabajo, todos derechos humanos fundamentales.

En este punto creemos necesario recordar que la huelga no “es” el conflicto, sino solamente su manifestación. El conflicto existe y subyace, por definición, entre el capital y el trabajo, en una sociedad que se rige por las leyes del mercado en lo que hace a la asignación de recursos. De modo que impedir, obstaculizar o directamente eliminar la huelga, no significa eliminar el conflicto, sino sólo eliminar la herramienta que tienen los trabajadores para transitarlo.

Es en el marco de los organismos de supervisión y control de la Organización Internacional del Trabajo, donde se han desarrollado con precisión los estándares aplicables a la interpretación en el más alto nivel del conjunto de manifestaciones de las medidas de autotutela en el marco de las relaciones colectivas del trabajo.

Ello así, a propósito de la aplicación del Convenio 87 sobre libertad de sindicación y libertad sindical, sostuvo el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración que, las diversas maneras de llevar adelante acciones de defensa de los intereses de trabajadores y trabajadoras cuando son correctas “no debe acarrear sanciones perjudiciales de ningún tipo” y en cuanto a las modalidades de ejercicio de la huelga se entendió que: “Sin embargo, algunas modalidades (como la ocupación del centro de trabajo o el trabajo a ritmo lento o las huelgas de celo), que no se limitan a la típica interrupción de laboras, han sido aceptadas por el Comité de Libertad Sindical siempre y cuando revistan carácter pacífico”.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones a su turno sostuvo “...sería preferible que la imposición de restricciones a los piquetes de huelga y a la ocupación de los lugares de trabajo se limitaran a los casos en que estas acciones dejen de ser pacíficas” (OIT, 1994<sup>a</sup>, párrafos 173 y 174).

En materia del objeto de las acciones de conflicto y el complejo deslinde entre lo social, laboral y político, que se utiliza a menudo como un medio para descalificar la legalidad de aquellas, el propio Comité se encarga de llevar claridad al punto “sólo en la medida en que las organizaciones sindicales eviten que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, pueden pretender que no se interfieran en sus actividades”, ha precisado que es difícil efectuar una distinción clara entre lo político y lo realmente sindical, y que ambas nociones tienen puntos en comunes (ibid., párrafo 457).

No menos enfática ha sido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: “La Comisión estima que las organizaciones de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían, en principio, poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la

búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida” (OIT, 1994<sup>a</sup>, párrafo 165).

Con lo dicho, queda de manifiesto entonces cómo el texto reformado de la Constitución provincial proyecta también efectos que cercenan derechos básicos de los trabajadores y de sus organizaciones representativas.

**6.2.-** Se ha violado también, como se dijera, el artículo 5° de la Ley N° 23.551.

**6.3.-** En cuanto a la razonabilidad de la medida, no supera el mínimo escrutinio.

Bajo el pretexto de asegurar la paz social y la convivencia democrática pacífica, la Constitución provincial establece una prohibición lisa y llana para cortes de calles y rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas.

Ya se ha explicado en el presente que en una sociedad democrática necesariamente existen derechos en pugna y que es responsabilidad estatal garantizarlos y armonizarlos. También que el ejercicio de los derechos de expresión, reunión y protesta, pueden distorsionar la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, e inclusive generar molestias o afectar el ejercicio de otros derechos que merecen la protección y garantía estatal, como el derecho a la libre circulación, pero que - como lo ha reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-, *“este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse”*.

De allí que la prohibición absoluta de esas manifestaciones resultan inherentemente desproporcionales al fin perseguido. En efecto, no se advierte cómo se lograría la paz social y la convivencia democrática pacífica, cercenando derechos en la forma aludida.

Todo lo cual muestra a las claras la irrazonabilidad de la norma en crisis (arg. Artículo 28 C.N.).-

**7.-** Otra cuestión, no menos criticable, fue el procedimiento de reforma de la Constitución provincial, en el que se omitió la debida consulta a los pueblos indígenas interesados, en relación a diversas cuestiones que los afectan en forma directa.

**7.1.-** Nuestra Constitución Nacional reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten (artículo 75 inc. 17).

A la vez, el artículo 6° del CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES aprobado por Ley N° 24.071 establece: "*1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

*a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

*b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones*

*electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*

*c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.*

*2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.*

Nada de eso se cumplió en el caso que nos ocupa.

**7.2.-** En efecto, de acuerdo al Registro Nacional de Comunidades Indígenas, en la provincia de Jujuy se encuentran identificadas 298 Comunidades Indígenas pertenecientes a siete Pueblos o etnias indígenas de Atacama, Chichas, Guaraní, Kolla, Ocloya, Omaguaca y quechua.

De las 298 comunidades indígenas, 178 Comunidades cuentan con su relevamiento territorial culminado con Resolución Administrativa del INAI, otras 30 comunidades indígenas tienen en trámite el relevamiento territorial y un grupo de 90 comunidades indígenas se encuentran sin relevamiento territorial.

Muchas de las comunidades indígenas ocupan zonas definidas como bosques nativos, tierras fiscales y otras en tierras con dominio registral a nombre de terceros ajenos a las comunidades.

A la vez, las tierras de la mayor parte de las comunidades, además de la emergencia territorial, se encuentran enmarcadas en la emergencia hídrica.

**7.3.-** Sin perjuicio de lo establecido por el artículo 124 de la Constitución Nacional, una interpretación armónica de las normas aplicables (Artículo 75 inc. 17

C.N. y Convenio 169 OIT), determinaba la consulta previa a los pueblos indígenas sobre aquellas cuestiones que los afectaban en forma directa.

La consulta previa, libre e informada es un derecho fundamental de los pueblos indígenas. A través de esta, se busca velar por el acceso a la información, por la participación y por el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.

La consulta previa no solo es un derecho, sino que constituye, a su vez, un instrumento de participación en las decisiones que les conciernen a los pueblos indígenas. Es decir, el Estado provincial estaba obligado a consultar a las comunidades antes de formular y sancionar el texto constitucional, en particular en aquellos puntos que conciernen a la explotación de recursos naturales en sus territorios, o de implementar una política pública susceptible de afectarles directamente.

Esa consulta debió efectuarse a través de un diálogo intercultural que garantizara la participación de las comunidades en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.

La provincia de Jujuy no efectuó ese diálogo intercultural, ni realizó los esfuerzos para alcanzar un acuerdo o para lograr el consentimiento de las comunidades indígenas en relación a la reforma constitucional.

La consulta es un derecho de naturaleza colectiva porque los sujetos a ser consultados son pueblos o comunidades, no personas indígenas individuales.

En este caso se quiso instalar que las comunidades indígenas fueron consultadas, pero las mismas comunidades repudiaron la metodología utilizada desde los organismos provinciales.

**7.4.-** Las normas constitucionales sobre las que no hubo consulta y que afectan en forma directa a los pueblos indígenas son las siguientes:

*"Artículo 94.- TIERRAS FISCALES 1. La tierra es un bien de trabajo y de producción. 2. La ley regulará la administración, disposición y destino de las tierras fiscales susceptibles de aprovechamiento productivo, estableciendo al efecto regímenes de fomento que promuevan el desarrollo territorial y el interés socioeconómico de la Provincia.*

*Artículo 95.- RÉGIMEN DE LAS AGUAS 1. Corresponde a la Provincia regular el uso y aprovechamiento de todas las aguas de su territorio, conforme los principios de sostenibilidad, sustentabilidad y preservación del ambiente. 2. Todos los asuntos relacionados con el uso de aguas superficiales o subterráneas estarán bajo la responsabilidad de un organismo autónomo y descentralizado, cuyos miembros serán designados por el Poder Ejecutivo. Su organización, composición, atribuciones y deberes serán establecidos por ley. 3. Antes de otorgar nuevas concesiones de agua, se realizará una evaluación técnica por parte del organismo competente, considerando la preservación de los ríos, lagos, embalses, arroyos y aguas subterráneas de la Provincia. Estas concesiones estarán sujetas a revisiones y modificaciones conforme a los resultados de las evaluaciones posteriores. La metodología para estas evaluaciones será establecida por la ley. 4. Se otorgarán concesiones y permisos para diversos usos del agua, incluyendo uso doméstico, recreativo, productivo, municipal y abastecimiento de poblaciones y cualquier otro uso que beneficie a la comunidad. Estas concesiones deberán considerar la eficiencia y el uso sostenible del agua. 5. La ley establecerá el régimen para la construcción de obras de riego y su defensa, el saneamiento de tierras, la construcción de sistemas de drenaje, los pozos surgentes y la explotación racional y técnica de las aguas subterráneas, teniendo en cuenta criterios de eficiencia hídrica. 6. La concesión del uso y disfrute del agua para el beneficio y cultivo de un predio constituye un accesorio inseparable del inmueble y se transmite a los*

*adquirientes del dominio, ya sea a título universal o particular. En caso de subdivisión de un inmueble, la autoridad competente determinará la extensión del derecho de uso correspondiente a cada fracción, promoviendo el uso eficiente y sostenible del recurso hídrico. 7. Las concesiones de agua podrán caducar por falta de pago de los cánones correspondientes o por falta de utilización del agua, de acuerdo con lo establecido por la ley. 8. Se fomentará el uso responsable del agua y se establecerán medidas para incentivar la eficiencia hídrica en todos los sectores, tanto en el consumo humano e industrial como en la producción agrícola y ganadera.”*

El Gobierno de Jujuy llevó adelante prácticas que fueron inmediatamente repudiadas por las comunidades indígenas, como ser la confección de actas por parte de los propios agentes del estado, por medio de las cuales instaba a la adhesión a la reforma constitucional.

Esta maniobra denunciada por las propias comunidades indígenas no cumple con los parámetros de la interculturalidad exigida por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, Ley 24.071, ni tampoco es el resultado de un verdadero proceso de consulta.

En dichos procesos de consulta se deberían reconocer y respetar los modos tradicionales de organización, de discusión y de toma de decisiones de los pueblos originarios, y considerar especialmente sus formas de comunicación (verbal o escrita), el uso de la lengua y los tiempos necesarios para analizar y para evaluar el proyecto planteado, lo que de ninguna manera fue cumplido.

Podemos afirmar al respecto que, entre el Estado provincial y la representación de los pueblos indígenas, respecto de la reforma constitucional, no ha existido un proceso libre de consulta y participación, dado que no hubo instancias de diálogo extendido durante un tiempo.

Por el contrario, la reforma constitucional ha sido por demás apresurada.

La consulta es una obligación del Estado en cualquiera de sus niveles y debe ajustarse a ciertos principios (ser previa, de buena fe, libre, informada, adecuada culturalmente y realizarse a través de sus instituciones representativas).

Para que el proceso sea adecuado y válido, debe tener como objetivo arribar a acuerdos respecto de la medida que el Estado pretende adoptar.

El objeto del proceso de consulta, como proceso de diálogo, debió ser un canal de información a los siete pueblos indígenas reconocidos en la provincia de Jujuy acerca de los fundamentos del Estado en relación a la reforma constitucional que se propiciaba.

A la vez, el Estado debía tener en cuenta la posición planteada por las comunidades afectadas.

Por ello, en el proceso deben participar las autoridades representativas de las comunidades o de los pueblos (o las personas que estos designen para tal fin). Es importante advertir que, muchas veces, existen conflictos dentro de las comunidades, por lo que es necesario dirigirse a las autoridades verdaderamente representativas y no solamente con aquellos representantes afines a las decisiones estatales.

**7.5.-** En conclusión; la falta de adecuada consulta ha afectado derechos constitucionales y convencionales de los pueblos indígenas, como ser:

**Derecho a la autodeterminación:** es el derecho que tienen los pueblos indígenas, a determinar libremente sus formas de vida, su condición política, y sus prioridades de desarrollo; es decir, a vivir de acuerdo a su propia cosmovisión.

**Derecho a la participación:** Al no instaurarse un procedimiento culturalmente adecuado no se pudo canalizar la defensa de las cuestiones que afectan los intereses de los pueblos indígenas.

**Derecho al territorio:** los artículos referidos al régimen de agua y tierras fiscales debieron ser objeto de consulta, en virtud de que se encuentran directamente vinculados al territorio y no contemplan el uso tradicional de las comunidades indígenas. El Estado debe tener en cuenta la importancia especial que tiene para los pueblos indígenas su relación con los territorios y con los recursos naturales allí existentes. Constituyen la base de la subsistencia económica, del bienestar espiritual y de la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Lo hasta aquí expuesto, conlleva la insanable inconstitucionalidad de los artículos 94 y 95 de la Constitución provincial.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe publicado en 2021, titulado "Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales"<sup>2</sup>, establece que *"el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta y consentimiento previo frente a las medidas que los afectan ocupa un lugar central en la agenda de relacionamiento entre el Estado y dichos pueblos... El derecho a la libre determinación es la premisa fundamental del derecho a la consulta y consentimiento. **La obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre, informado y de buena fe siempre que disponga medidas de cualquier naturaleza que les afecten** se encuentra establecida en el Convenio 169 de la OIT (artículo 6.1.a., 6.2. y 15.2), la Declaración ONU sobre pueblos indígenas (artículos 2, 17, 19, 32, 36, 38) y la Declaración Americana sobre pueblos indígenas (artículos XX, XXIII, XXIX y XXVIII). En el sistema interamericano, la*

---

<sup>2</sup> <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>

*CIDH y la Corte IDH han avanzado estándares sobre el contenido y las garantías específicas en torno al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, a partir de lo establecido en los instrumentos interamericanos, tanto la CADH (artículo 21) como la Declaración Americana (artículo XXIII). Incluso, la Corte IDH ha reconocido que la obligación de consultar constituye un principio general de derecho internacional. Garantizar este derecho es uno de los corolarios más elementales de la diversidad cultural y el derecho a la libre determinación" (el destacado me pertenece).*

En similar sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia emitida en la causa "PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR"<sup>3</sup> dijo *"La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales **sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional**, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones **de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia**. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos*

---

<sup>3</sup> [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)

*sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas” (el destacado me pertenece).*

*Sobre el particular, tiene dicho V.E. que “el actual art. 75, inciso 17, que da cuenta de la adopción de un nuevo paradigma de protección de la diversidad cultural. Esta disposición, luego de afirmar la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, les garantiza un conjunto de derechos específicos basados en el deber de asegurar “el respeto a su identidad cultural”, entre los que destaca como instrumento para hacerlos efectivos el derecho a la participación en la gestión referida a los recursos naturales y otros intereses que los afecten. Por su parte, la constitución de la Provincia del Neuquén contiene en su art. 53 una norma similar al citado art. 75, inciso 17 de la Constitución Nacional. Esta prerrogativa importa “oír la voz de los pueblos indígenas” con el fin de tomar en cuenta sus intereses, opiniones y puntos de vista en determinados asuntos y prevenir posibles lesiones a su identidad cultural cuando se adopten medidas que puedan afectar su forma de vida o sus costumbres tradicionales. Esta participación debe permitir que los pueblos indígenas expresen sus inquietudes, propuestas y apreciaciones en una etapa oportuna por medio de procedimientos apropiados para resguardar sus derechos e intereses. ”*

*“Al sancionar la ley 2439, el Estado provincial no ha respetado el derecho constitucional a la participación. No solo no ha ‘oído’ a los pueblos y comunidades alcanzadas por dicha normativa, con carácter previo a su sanción, sino que tampoco ha contemplado la creación de mecanismos apropiados y adecuados que aseguren una participación permanente de aquellos en el diagrama del gobierno municipal creado, de modo que puedan intervenir, de manera efectiva, en la determinación de las políticas que los atañen” (CSJN 1490/2011 (47-C)/CS1 - Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina c/ Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad, voto del Dr. Rosatti).*

**8.-** A modo de síntesis, puede señalarse que:

**8.1.-** Los artículos 67 inciso 4º, 94 y 95 de la Constitución Provincial no respetan los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, ni los tratados de jerarquía constitucional, ni tratados aprobados por el Congreso de la Nación.

**8.2.-** Quedan violados al respecto los artículos 5º, 14 bis, 75 incisos 17 y 22 de la Constitución Nacional.

**8.3.-** Las normas citadas tampoco resisten el test de convencionalidad al violar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

**8.4.-** Lo hasta aquí expuesto, conlleva la insanable inconstitucionalidad de las normas que han sido objeto de análisis y crítica, lo que desde ya solicitamos que así se declare.

## **VI**

### **CONTEXTO**

Sin perjuicio de que hasta aquí se ventilaron las cuestiones jurídicas que son materia de la presente acción, no puedo dejar de mencionar el preocupante contexto en el que se dio la reforma constitucional que dio origen a los artículos cuestionados.

Me refiero concretamente a la manipulación de los plazos procedimentales de la actuación de la convención constituyente, así como el doble rol del Gobernador y Convencional Constituyente Gerardo Morales, en franca violación al artículo 100 de la Constitución de la Provincia de Jujuy, vigente a aquel momento.

Dichas circunstancias no pueden ser disociadas del resultado de la reforma constitucional, y menos aún, de la virulenta represión efectuada por las fuerzas de seguridad a quienes se manifestaban en contra de la misma.

La antigua Constitución de Jujuy regulaba las Convenciones Constituyentes en su SECCION QUINTA, artículos 96 a 102.

El artículo 100 establece: "*PROHIBICION.- Los Convencionales Constituyentes no podrán desempeñar ninguna función o empleo público nacional , provincial o municipal mientras ejerzan sus funciones*".

El 22 de mayo de 2023 se inició formalmente el proceso de reforma parcial de la Constitución, y se realizó la Reunión Preparatoria. En dicha reunión se conformó la Convención, cuyo funcionamiento se podría extender por 90 días, juraron los convencionales y **se designó a Gerardo Morales como Presidente de la Convención** y otras autoridades.

En esa misma sesión, tras un cuarto intermedio, pasadas las 17 horas **se aprobó el pedido de licencia de Gerardo Morales como convencional constituyente por el período de 50 días para atender las labores de gobernador.**

El 1 de junio de 2023 -5 días hábiles más tarde, la bancada del Frente Cambia Jujuy presentó el proyecto de reforma de la Constitución en la mesa de entrada de la Convención Constituyente dirigido a la Vicepresidenta -a cargo de la Presidencia-, Gabriela Burgos, ya que el Presidente de la Convención, Gerardo Morales, estaba haciendo uso de la licencia otorgada por 50 días.

Sin perjuicio de la licencia y estar ejerciendo el cargo de Gobernador **el proyecto presentado por el Frente Cambia Jujuy contiene la firma de Morales en calidad de "Convencional Constituyente"**. Dicha circunstancia puso de manifiesto que el Sr. Morales ocupó dos cargos al mismo tiempo en

flagrante violación al artículo 100 de la Constitución de Jujuy que ni siquiera estaba siendo sometido a reforma.

El doble rol del Gobernador se hace más patente ya que el 28 de mayo, el 8 y 13 de junio -días previos y posteriores a la presentación del proyecto de reforma parcial de la convención- Morales firmó decretos de gobierno.

Como si hasta aquí no fuese sugestiva la doble función del gobernador, aún falta analizar la sanción de la ley provincial N° 6348, que autorizó al "Sr. Gobernador de la Provincia C.P.N. Gerardo Rubén Morales D.N.I N° 12.959.525, a hacer uso de la licencia de su cargo durante todo el tiempo necesario que demande el desarrollo de la labor de la Convención Constituyente, que tiene como fin la Reforma Parcial de la Constitución Provincial dispuesta por Ley N° 6302".

Dicha normativa, sancionada el pasado 17 de mayo, en franca violación a lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución Provincial, tiene una contradicción aún mayor: la misma pretende inscribir dicha licencia precisamente en el artículo 100.

"La licencia otorgada en el Artículo anterior al Gobernador de la Provincia **se confiere en el marco de lo estipulado en los Artículos 100,** 130 y compatibles de la Constitución Provincial, en concordancia con el Artículo 9 de la Ley N° 6302" (el destacado me pertenece).

Parecería sobreabundante volver a transcribir el mentado artículo 100 de dicho plexo constitucional, para que V.E corrobore, una vez más, la patente violación que efectuó el Gobernador Morales.

La siguiente cronología pretende ilustrar, como en sólo un mes, la provincia de Jujuy logró reformar su constitución:

- 15/05/23 El Tribunal Electoral Permanente emitió resolución de proclamación de electos. Veintinueve (29) Convencionales por el Frente

Cambia Jujuy, trece (13) del Frente Justicialista y seis (6) del Frente de Izquierda de los Trabajadores.

- 18/05/23 El Vice Gobernador de la Provincia convocó a los Convencionales Constituyentes a sesión preparatoria.

- 22/05/23 Se realizó sesión preparatoria.

- 01/06/23 La bancada del Frente Cambia Jujuy, con la firma de Morales, presentó el proyecto de reforma parcial.

- 08/06/23 La Comisión de Labor parlamentaria remitió el texto del proyecto a las demás Comisiones. Asimismo, dispuso establecer plazo hasta el día sábado 10 de junio a las 12.00hs para la presentación de los despachos y dictámenes (solo 24 horas hábiles).

- 10/06/23 Se presentaron los dictámenes de mayoría y minoría.

- 13/06/23 La Comisión Redactora dejó registro del ingreso de los dictámenes de mayoría y minoría emitidos por los respectivos bloques.

- 13/06/23 La Secretaria Parlamentaria, a instancias de la Comisión de Labor Parlamentaria, convocó a sesión ordinaria para el día 14 de junio a los efectos de dar tratamiento a los dictámenes ingresados.

- 14/06/23 Se realizó la primera sesión ordinaria.

- 15/06/23 Se aprobó el proyecto en general y en la madrugada del día siguiente en particular.

- 19/06/23 **Con motivo de los disturbios y reclamos en Jujuy, el Gobernador Morales, y el Presidente del Bloque Cambia Jujuy, anunciaron en conferencia de prensa la convocatoria a sesión para el día 20 con el objeto de modificar el texto. En dicha**

**conferencia, el Gobernador aseguró la eliminación de dos polémicos artículos.**

- 20/06/23 Sesionó la Convención Constituyente, rectificó el texto ya previamente aprobado y se juró la Constitución Provincial.
- 21/06/23 Se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia el texto de la nueva Constitución Provincial.

No resulta novedoso para estos estrados que los procesos de reforma de constitución son complejos. Importan la necesidad de arribar a altos niveles de consenso democrático y aceptación, y para ello resulta fundamental la consulta previa y la participación ciudadana. Nada de esto sucedió en el proceso de reforma parcial de la Constitución de Jujuy. Los plazos fueron exprés, la discusión política estuvo ausente entre los convencionales, y las irregularidades e inconstitucionalidades, a plena vista.

Los hechos descriptos abonan a la gravedad institucional con la que está empapada esta reforma constitucional. No solamente, como se ha desarrollado a lo largo de este escrito, el resultado del texto reformado avasalla principios constitucionales y convencionales que la argentina ha prometido defender, sino que además el contexto ilustra el descalabro institucional que significó y que derivó en las reclamos y protestas que hoy son de público conocimiento.

## **VII**

### **DERECHO**

Fundo el que asiste a mi Representada en lo normado por los artículos 5, 14, 14 bis, 75 inc. 17 y 22 de la Constitución Nacional, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

Hombre, Convenio 169 de la OIT aprobado por Ley N° 24.071, Ley de Ministerios Texto ordenado por Decreto 438/92 y modificatorios, Decreto N° 50/2019 y demás normas citadas en el presente.

## **VIII**

### **PRUEBA**

Conjuntamente con la presente demanda, se adjunta la siguiente prueba documental:

1. Copia de la Disposición DI-2020-147-APN-SSGA#MJ que acompaño, sobre cuya vigencia y autenticidad presto juramento de ley, he sido designado para representar al Estado Nacional en juicio, teniendo amplias facultades para intervenir en estos obrados.

2. Reforma constitucional de la provincia de Jujuy sancionada <http://boletinoficial.jujuy.gob.ar/wp-content/uploads/2016/Boletines/2023/68-2023.pdf>

3. Comunicado de Prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 20 de junio de 2023, titulado "CIDH: Argentina debe respetar estándares de uso de la fuerza provincial durante las protestas en Jujuy" - <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/127.asp>

4. Copia de la nota remitida por el Alto Comisionado de la Naciones Unidas por los Derechos Humanos (ACNUDH).

5. Informe realizado por el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) identificado como NO-2023-72920087-APN-INAI#MJ

## IX

### PETITORIO

Por las razones expuestas, solicito que:

1. Se nos tenga por presentados, por parte en los caracteres invocados, por constituidos los domicilios procesal y electrónico y se agregue la documental acompañada.
2. Se declare que la presente causa es de la competencia originaria de la Corte Suprema.
3. Oportunamente, se haga lugar a la demanda, con costas, declarando la inconstitucionalidad de los artículos 67 inc. 4, 94 y 95 de la Constitución de la Provincia de Jujuy.

Proveer de Conformidad

**SERÁ JUSTICIA**



GUSTAVO A. MIGUIERE  
ABOGADO  
C.S.J.N. T°29 F°16



Edgardo Daniel Nigro  
Abogado  
T° 28 F° 231 - C.P.A.C.F.  
T° V F° 669 - C.A.M.