

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, *22 de marzo de 2019.* -

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que a fs. 46/80, Martín Ignacio Soria, por su propio derecho, en su carácter de candidato oficializado a gobernador de la Provincia de Río Negro, y Nicolás Rochas, en su doble carácter de apoderado del Partido Justicialista de la Provincia de Río Negro y de apoderado común de la alianza transitoria Frente para la Victoria - Distrito Río Negro (en adelante, "la alianza FPV"), promueven la acción prevista por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Río Negro, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre en el que dicen encontrarse respecto de la existencia, alcance y modalidades de una norma jurídica local que autorizaría al ciudadano Alberto Weretilneck, actual gobernador provincial, a presentarse nuevamente como candidato para ocupar el mismo cargo.

Explican que frente a la presentación de la fórmula de candidatos realizada por la Alianza Juntos Somos Río Negro (en adelante, "la alianza JSRN"), la alianza FPV formuló oposición a la candidatura a gobernador de Weretilneck, en los términos del artículo 152 de la ley local O 2431 (Código Electoral y de Partidos Políticos provincial), en razón de no estar habilitado para ser candidato a ese cargo o a vicegobernador para el nuevo período que comenzará el 10 de diciembre de este año, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 175 de la Constitución provincial.

El artículo citado establece que "El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo".

Exponen que el actual gobernador asumió primero el cargo de vicegobernador. En tal sentido, recuerdan que integró la fórmula con Carlos Ernesto Soria que "triunfó en los comicios desarrollados el 25 de septiembre de 2011 en los que se renovaron las autoridades provinciales para el periodo que iniciaría el 10 de diciembre de 2011 y finalizaría el 10 de diciembre de 2015". Agrega que "[l]uego del fallecimiento del gobernador Soria el 1° de enero de 2012, tras solo 21 días como vicegobernador, el ciudadano Alberto Weretilneck asumió su primer mandato como Gobernador, cargo que ocupó hasta el 10 de diciembre de 2015. Posteriormente, en fecha 10 de diciembre de 2015, asumió nuevamente como Gobernador de la Provincia -Río Negro para el periodo 2015-2019, luego del triunfo de la fórmula compuesta por él y por Pedro Pesatti como Vicegobernador en las elecciones celebradas el 16 de junio de 2015". Agregan que de esta forma "agotó la única reelección posible para los cargos de Gobernador y/o Vicegobernador, y autorizada por el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro".

Concluyen que "en lo que se refiere a la interpretación del art. 175 de la Constitución de la provincia Río Negro, tanto la interpretación literal de dicho artículo, como una interpretación armónica del mismo con los principios republicanos que ordenan nuestro sistema jurídico y asimismo,



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

con el resto de la normativa constitucional provincial que regula el funcionamiento del Poder Ejecutivo de la Provincia de Río Negro conducen a un único resultado posible: se autoriza por una sola vez la reelección en los cargos de Gobernador y Vicegobernador".

En la demanda solicitan que se disponga una medida cautelar por medio de la cual, mientras se sustancia el proceso, se ordene al Tribunal Electoral de la Provincia de Río Negro que se abstenga de oficializar la candidatura a gobernador de Alberto Weretilneck; en subsidio, para la hipótesis de que ella ya hubiera sido oficializada, piden que se ordene cautelarmente que se retrotraiga la situación al momento previo a dicha oficialización. Finalmente, requieren que se adopte el procedimiento previsto en la ley 16.986.

2°) Que a fs. 89/93 esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional y adecuó el procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986 requiriéndole a la Provincia de Río Negro el informe circunstanciado que prevé el artículo 8°.

3°) Que a fs. 153/189 presenta el informe requerido la provincia demandada, solicitando el rechazo de la medida cautelar y de la acción intentada.

En primer lugar la demandada opone defensa de falta de legitimación pasiva, invocando que no existe en la causa cuestión federal predominante. Plantea seguidamente la inadmisibilidad del amparo: sostiene que existen otros remedios judiciales para obtener la protección que se intenta, que -

afirma- fueron ejercitados en tiempo útil. Así, relata que se encuentra en trámite un proceso electoral, estando pendientes recursos contra la decisión adoptada por el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro. Argumenta la inexistencia de caso, por entender que la cuestión propuesta versa sobre la interpretación de una cláusula constitucional ajena a la incumbencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, e invoca la ausencia de incertidumbre en virtud de un pronunciamiento jurisdiccional local que ha dirimido la cuestión.

Adentrada en los aspectos centrales de la litis, sostiene que en el caso en estudio no se advierte una situación comprendida expresamente en los supuestos prescriptos por la norma constitucional como impedimento para postularse a la reelección como gobernador. Explica que el Poder Ejecutivo se encuentra integrado exclusivamente por el gobernador, siendo el vicegobernador su reemplazante legal. Finalmente, agrega que la interpretación del artículo 175 de la Constitución local es una cuestión de derecho público provincial.

4°) Que a efectos de delimitar los temas en debate y de ordenar la argumentación con la que habrán de ser asumidos, en los siguientes considerandos se abordará: a) la existencia de caso; b) la admisibilidad del amparo; c) la defensa de falta de legitimación pasiva; d) la cuestión federal sometida a conocimiento del Tribunal; e) el tratamiento del agravio relativo a la interpretación del artículo 175 de la Constitución de Río Negro en lo que refiere a los términos "*sucederse recíprocamente*"; f) el tratamiento del agravio relativo a la naturaleza y atribuciones del gobernador y vicegobernador.

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5°) Que cabe inicialmente afirmar que la presentación objeto de estudio genera actualmente un "caso judicial" en los términos de la jurisprudencia de este Tribunal.

En efecto, en virtud de la interpretación del artículo 175 de la Constitución provincial realizada por el máximo órgano jurisdiccional local, estaría habilitado el intento reeleccionista del gobernador (cfr. arg. sentencia del día de la fecha, CSJ 125/2019 "Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo").

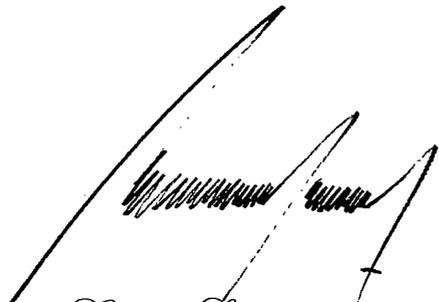
Ello así conforme a la siguiente secuencia: i) mediante el decreto provincial 7/2019 (de fecha 5 de enero 2019, publicado en B.O. 5737 en fecha 7 de enero 2019) **se convocó a elecciones para el día 7 de abril de 2019**; ii) en fecha 9 de enero de 2019 el Tribunal Electoral provincial publicó el cronograma informado por la Secretaría Electoral, estableciendo el día 15 de febrero de 2019 a las 9:30 como fecha límite para el pedido de oficialización de las listas de candidatos (conf. artículo 147 Código Electoral Ley O 2431); iii) requerida que fuera la oficialización de la candidatura a gobernador del señor Alberto Weretilneck por la Alianza Juntos Somos Río Negro (J.S.R.N.), el 18 de febrero de 2019 se corrió vista de las listas presentadas a los apoderados de las restantes agrupaciones políticas por el término de 48 horas, ante lo que se introdujeron impugnaciones; iv) en fecha 26 de febrero de 2019 el Tribunal Electoral de la provincia dictó sentencia haciendo lugar a las impugnaciones articuladas contra la postulación mencionada; v) tal decisión fue revocada por el

Superior Tribunal de Justicia local en fecha 06 de marzo de 2019, quien resolvió rechazar la pretensión impugnativa y disponer el reenvío de la causa al Tribunal Electoral para que se oficialice tal candidatura en los términos del artículo 152 y cc. de la Ley O 2431.

6°) Que, respecto de la vía de amparo, el Tribunal ha reconocido la posibilidad de que esa acción, de manera general, tramite en esta instancia, siempre que se verifiquen las hipótesis que surtan la competencia originaria, toda vez que -de otro modo- en tales ocasiones quedarían sin protección los derechos de las partes en los supuestos contemplados por el artículo 43 de la Constitución Nacional (Fallos: 322:190; 323:2107 y 3326, entre muchos otros).

En consecuencia, la previsión contenida en el artículo 2°, inciso a) de la ley 16.986, no constituye un obstáculo a la viabilidad de la acción interpuesta, ni al trámite que le fue impreso por el Tribunal a fs. 89/93.

7°) Que, a su vez, de conformidad con lo decidido por esta Corte en la causa CSJ 58/2013 (49-U)/CS1 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de", sentencias del 22 de octubre de 2013 (Fallos: 336:1756) y del 5 de noviembre de 2013, la circunstancia de que el acto impugnado haya emanado de un órgano del Poder Judicial local -el Superior Tribunal de Justicia-, tampoco impide la sustanciación de la causa en la instancia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Nacional, a través de las normas que regulan la acción de amparo.

En efecto, en el proceso citado, al que también se le dio trámite de amparo, se presentaba una situación sustancialmente análoga, esto es, se impugnaba la interpretación de cláusulas constitucionales locales efectuada por órganos judiciales provinciales, que permitía la oficialización de la candidatura a gobernador del ciudadano Gerardo Zamora para un tercer período, con fundamento en que se encontraba inhabilitado para ello en virtud de lo expresamente previsto por el artículo 152 y la cláusula transitoria sexta de la Constitución santiagueña; sin embargo, frente a la trascendencia institucional que revestía el planteo allí efectuado, esta Corte no advirtió impedimento alguno -con fundamento en el artículo 2°, inciso b) de la ley 16.986- para tomar intervención en el asunto y resolver las cuestiones planteadas por la vía indicada, decisión esta que resulta plenamente aplicable al caso.

8°) Que también con relación a la vía intentada, esta Corte ha resuelto en los presentes que *"establecida como queda expuesto la competencia de la Corte para entender en la cuestión propuesta, y al encontrarse en curso un cronograma electoral con plazos breves explícitamente contemplados (v. fs. 8), es dable admitir la sustanciación del trámite a través de las normas que regulan la acción de amparo (conf. Fallos: 322:190; 323:2107 y 3326, entre otros), como así también, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 8° de la ley 16.986, abreviar los plazos para integrar el contradictorio (conf. Fallos: 336:1756 citado, considerando 7°) y habilitar días y*

horas para todas las actuaciones a que dé lugar la tramitación del proceso" (fs. 89/93).

Cabe recordar que la necesidad de brindar una respuesta jurisdiccional oportuna ante conflictos de materia electoral ha sido reconocida por esta Corte en varios pronunciamientos. Tal como ha sido señalado con anterioridad, y reiterado el día de la fecha en la causa CSJ 125/2019 "Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo", si bien "el derecho electoral tiende a garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular (...) también tiene como finalidad conducir regladamente el conflicto que toda competencia por el poder supone, a través de medios pacíficos y ordenados según el imperio de las leyes. En este aspecto, la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la **rápida definición de situaciones jurídicas que trascienden el interés de los partidos, y afectan el normal desenvolvimiento institucional**" (Fallos: 331:866; 318:860 y 314:1784, énfasis agregado).

9°) Que, sentado ello, corresponde que el Tribunal se expida acerca de la defensa de falta de legitimación pasiva opuesta por el Estado provincial.

Es preciso memorar al respecto que la actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 1°, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos.

La actividad de uno de esos poderes provinciales, el Judicial, fue la que permitió, en los hechos y por vía de una interpretación, la oficialización de un candidato a gobernador que -según se decidirá a continuación- no se encuentra constitucionalmente habilitado para ello.

Es la provincia la obligada a honrar el sistema representativo y republicano de gobierno, y a acatar aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (artículos 1° y 5°; Fallos: 310:804).

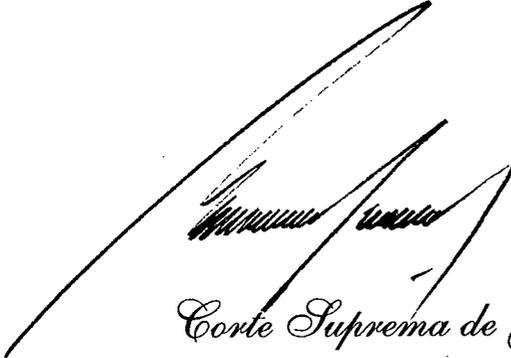
10) Que no obsta a la legitimación del Estado local el hecho de que el conflicto se haya suscitado entre diversas agrupaciones políticas que aspiran a la compulsa electoral, ya que en el caso se presenta una situación de gravedad institucional que excede el mero interés de dichas agrupaciones y de los candidatos oficializados -entre ellos el actual gobernador-, y atañe al de la comunidad (arg. causa CSJ 58/2013 (49-U)/CS1 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" del 5 de noviembre de 2013), desde que están en juego instituciones básicas de la Nación (Fallos: 307:973), que la provincia se encuentra obligada a resguardar.

11) Que corresponde seguidamente analizar si en la pretensión deducida se expresa una cuestión federal predominante en los términos en que la jurisprudencia de este Tribunal las admite para revisar la forma en que las provincias conforman sus instituciones.

En ese orden de consideraciones, y tal como lo ha decidido esta Corte al admitir la radicación del proceso en su jurisdicción originaria, no puede desconocérsele al caso el nítido contenido federal que presenta, desde que se ha puesto en tela de juicio la garantía republicana amparada por el artículo 5° de la Ley Fundamental.

La interpretación del pensamiento que lo informa en cuanto a su contenido real, ha sido formulada por José Manuel Estrada en los siguientes términos: *"La Constitución de los Estados Unidos solo garantiza una forma republicana de gobierno. La Constitución Argentina garantiza dos cosas: una forma republicana de gobierno y el goce y ejercicio efectivo y regular de las instituciones. De suerte que si en Norteamérica solamente está obligado el gobierno federal a amparar a un Estado cuando su forma de gobierno ha sido invertida, en la República Argentina, está obligado el gobierno federal a amparar a las provincias cuando la forma republicana ha sido corrompida, es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones cuyo goce efectivo ella garantiza"* ("Curso de Derecho Constitucional", tomo 3°, página 144).

Así, en el reciente pronunciamiento recaído en la causa "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz", sentencia del 11 de diciembre de 2018 (Fallos: 341:1869), este Tribunal recordó las reglas básicas que establece su jurisprudencia para conciliar la forma "*representativa republicana y federal*" para "*el gobierno*" de la Nación Argentina según establece la Constitución Nacional en su artículo 1°.

Remarcó entonces que el principio republicano debe ser interpretado a la luz de las adecuaciones propias de un Estado federal que reconoce inequívocamente la autonomía de sus provincias (considerando 6° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerandos 7° y 10 del voto del juez Rosatti). Así, el desarrollo del proyecto constitucional argentino presupone un marco político e institucional en el que confluyen las reglas del federalismo -entendidas como las que aseguran que los pueblos de las provincias pueden gobernarse de acuerdo a sus propias decisiones- con las que caracterizan al sistema republicano -como compromiso de esos pueblos con la Constitución federal, de dividir y ordenar el poder para evitar que se concentre indebidamente-.

12) Que el sistema federal diseñado por la Constitución Nacional establece que las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno de la Nación. Ello implica que ellas deciden sus regímenes electorales y eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, y que el gobierno central -en el que se incluye a la Corte Suprema como autoridad federal- no puede intervenir en aquellos asuntos

propios de la autonomía provincial ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz", ya citado, considerando 7° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti, y considerando 10 del voto del juez Rosatti, y sus citas, entre muchos otros).

13) Que paralelamente, la Constitución Nacional sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo y republicano ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz", considerando 8° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerando 10 del voto del juez Rosatti). Este compromiso supone -entre otros rasgos constitutivos del orden republicano- la periodicidad de los mandatos (Fallos: 336:1756). En los términos del artículo 5° del texto constitucional nacional, el gobierno federal es el garante del goce y ejercicio de las instituciones provinciales y esta Corte Suprema la responsable de asegurar el cumplimiento del orden institucional establecido.

14) Que el equilibrio de los valores del federalismo con aquellos que sustentan el sistema republicano explican que esta Corte intente ejercer su atribución de revisión judicial de las leyes provinciales con máxima prudencia y reserve esa delicada función a los más excepcionales supuestos, es decir, aquellos en los que se evidencia un ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local del que resulten lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz",



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

considerandos 7° y 9° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerando 10 del voto del juez Rosatti).

15) Que este fue el excepcional supuesto que se identificó en el precedente publicado en Fallos: 336:1756 ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero"). En ese caso, esta Corte sostuvo que la decisión del Tribunal Electoral provincial de oficializar la candidatura del gobernador Zamora para habilitarlo a competir en las elecciones de gobernador de 2013, en búsqueda de un tercer mandato en ese cargo, podía producir *"un trastorno institucional irreparable en la medida en que las autoridades electas puedan llegar a serlo en contradicción textual con la voluntad del pueblo santiagueño plasmada en su Constitución de 2005 de limitar la reelección consecutiva del gobernador"* (Fallos: 336:1756, considerando 12). Todo ello, alertó seguidamente el Tribunal, podía afectar *"la esencia de la forma republicana de gobierno que las provincias se obligan a respetar en el artículo 5° [de la Constitución Nacional]. Es por ello que la intervención de esta [C]orte se torna imperiosa para que sean respetados los principios fundacionales del federalismo argentino"* (considerando 13).

16) Que atendiendo a la pauta de excepcionalidad que caracteriza a los supuestos en los que este Tribunal ha considerado que debe intervenir en asuntos que hacen a la forma en que las provincias resuelven diseñar sus instituciones, corresponde adentrarse en el estudio del presente caso para verificar si la Provincia de Río Negro, cuando habilitó la candidatura en examen bajo el amparo de una interpretación determinada del artículo 175 de su norma suprema local, pudo

haber lesionado "la esencia del sistema representativo republicano" a través de un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que cabe otorgar a las mismas a la luz de los artículos 1º, 5º y 123 de la Norma Fundamental argentina.

17) Que para este cometido cabe seguidamente enfatizar las reglas que estableció la Corte en el precedente publicado en Fallos: 336:1756 ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero") en atención a que ha sido invocado por las dos partes, ya sea para señalar su identidad con el presente y en consecuencia su pertinente aplicación al caso (fs. 57/61 de la demanda), o bien para remarcar diferencias por las cuales no pueden ser equiparados (fs. 180/183 de la contestación).

18) Que de la conjunción de la decisión del 22 de octubre de 2013 -por la cual se concedió la medida cautelar que suspendió las elecciones provinciales en Santiago del Estero- y de la sentencia definitiva del 5 de noviembre de ese mismo año - que hizo lugar a la demanda y declaró que Gerardo Zamora no estaba habilitado para presentarse como candidato a gobernador- pueden extraerse significativas consideraciones para resolver el presente caso.

La primera atañe a la interpretación de normas constitucionales. Cuando se trata de interpretar una Constitución se debe adoptar una "elemental regla interpretativa" que apunta a buscar "el sentido más obvio del entendimiento común" ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", considerando 10).

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

En el caso concreto -por aplicación de esa regla- esta Corte sostuvo que -como lo hacía el artículo 152 de la norma fundamental santiagueña- cuando una Constitución "prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un periodo, **corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia -a través de sus constituyentes- estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados**" (considerando 10, énfasis agregado).

Se agregó -y ello resulta muy significativo- que este método de interpretación -cuando su aplicación no ofrece dificultades- excluye cualquier otro: "**ante la claridad del texto constitucional, cualquier otra interpretación que se intente resulta violatoria de la voluntad constituyente provincial**" (considerando 11, énfasis agregado).

En segundo término, el Tribunal recordó que el poder constituyente pertenece al pueblo de manera exclusiva y excluyente. Más precisamente sostuvo que el poder constituyente "condiciona" el accionar de los poderes constituidos, y que la soberanía popular se expresa en base a los procedimientos constitucionales preestablecidos. De ello derivó que las vías judiciales no pueden ser utilizadas para que "**por vía de una interpretación**" se modifique el texto constitucional a espaldas del señalado principio de representación (considerando 11, el resaltado no pertenece al original), pues ello implicaría desoír el principio de soberanía del pueblo citado.

Finalmente, sostuvo que los partidos políticos, en cuanto instituciones fundamentales del sistema democrático, deben reflejar el más estricto apego al principio republicano de gobierno y a las reglas constitucionales (considerando 15).

19) Que estos criterios fueron profundizados en la decisión del 5 de noviembre de 2013, por la que el Tribunal hizo lugar a la demanda y declaró que Gerardo Zamora se encontraba inhabilitado para ser candidato a gobernador por el nuevo periodo que comenzaba el 10 de diciembre de 2013.

Subrayó entonces la "gravedad institucional" de lo ocurrido en el entendimiento de que ello había comprometido el goce de las instituciones básicas de la Nación (considerando 7°).

Específicamente en cuanto al texto de la norma constitucional santiaguense esta Corte sostuvo que "la circunstancia de haber sido reelecto... es la que le impedía asimismo al actual gobernador presentarse a las elecciones para el próximo periodo". Y agregó: "**La asimilación que pretende efectuar la demandada entre la figura del gobernador y la del vicegobernador, resulta entonces irrelevante, pues ambos, en igualdad de condiciones y a los efectos de la previsión contenida en el artículo 152, se encontrarían alcanzados por el mismo impedimento**" (considerando 27, énfasis agregado).

20) Que en el marco de esta jurisprudencia y ante la identidad casi absoluta del texto específico de la Constitución de Santiago del Estero con la de Río Negro, corresponde analizar el presente caso.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

21) Que es menester recordar que el artículo 175 en examen establece que "el gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo".

La alianza que presentó la candidatura del actual gobernador para un nuevo período ("Juntos Somos Río Negro"), esgrimió en la jurisdicción provincial que, en los términos de la cláusula constitucional transcripta, no hay reelección si el candidato no fue elegido antes en el mismo cargo (sea gobernador o vice), y que no hay sucesión recíproca entre el gobernador y el vicegobernador si las mismas personas "no hacen entrecruzamiento de esos cargos". Es decir, quien fue gobernador pasa a vicegobernador y viceversa, de modo que a su juicio no habría impedimento alguno a la nominación propuesta por su fuerza.

El Superior Tribunal de Justicia, al revocar la sentencia n° 12/2019 del Tribunal Electoral provincial, llegó a la misma conclusión y ordenó la oficialización de la candidatura del señor Alberto Weretilneck, quien fue electo vicegobernador en el 2011 y luego gobernador en el 2015, integrando diferentes fórmulas electorales.

22) Que, sentado lo anterior, corresponde adentrarse en la exégesis que cabe otorgar a la fórmula del artículo 175 de la Constitución provincial, pues una interpretación o aplicación *contra-constitutionem* de la misma importaría una violación no

solo de la norma fundamental local sino principalmente de la Norma Fundamental nacional, en tanto incidiría de modo dirimente en la *forma republicana de gobierno* que las provincias están obligadas a cumplir como condición del reconocimiento de su autonomía (artículo 5° de la Constitución Nacional).

23) Que el citado artículo 175 veda la elección para un período consecutivo en dos supuestos: a) gobernadores y vicegobernadores que hayan sido "reelectos" en el período inmediato anterior, b) gobernadores y vicegobernadores que se hayan "sucedido recíprocamente" en el período inmediato anterior.

La primera de las hipótesis (identificada en el párrafo anterior como a) no genera dudas interpretativas, en cuanto existe consenso en que la norma constitucional impide las siguientes posibilidades:

(a1) que un ciudadano electo por dos períodos consecutivos como gobernador, sea reelecto de manera inmediata como gobernador o vicegobernador por un nuevo período.

(a2) que un ciudadano electo por dos períodos consecutivos como vicegobernador, sea reelecto de manera inmediata como vicegobernador o gobernador por un nuevo período.

El significado de esta cláusula interpretada en el sentido más obvio del entendimiento común (Fallos: 258:75; 336:1756, entre otros), en su acepción "natural y popular" (Henry Campbell Black, Handbook of the construction and interpretation of the law, citado por Segundo Linares Quintana,



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Reglas para la interpretación constitucional, Plus Ultra, 1987, p. 65) es claro y preciso, en cuanto prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo.

Cabe recordar la inveterada jurisprudencia del Tribunal en el sentido de que, en materia interpretativa, *"la primera regla consiste en respetar la voluntad del legislador y, en tal sentido, cabe estar a las palabras que ha utilizado. Si la ley emplea determinados términos la regla de interpretación más segura es la que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, por cuanto, en definitiva, la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por aquél en el ejercicio de sus propias facultades"* (Fallos: 318:1012, considerando 3° y sus citas).

Pues bien, a partir de la elemental regla interpretativa de "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia -a través de sus constituyentes- estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados, cualquiera de ellos fuera.

24) Que la segunda referencia de la norma, (identificada en el considerando anterior como b), relativa a quienes *"se han sucedido recíprocamente"* genera divergencias interpretativas, dado que, en el caso sometido a estudio, Alberto Weretilneck fue "electo" vicegobernador (en fórmula con

Carlos Soria como gobernador) por el período 2011/2015 - asumiendo el cargo de gobernador el 1° de enero de 2012-, y luego "electo" como gobernador para el período 2015/2019 (en fórmula con Pedro Pesatti como vicegobernador). Así, el tema a decidir en el *sub examine* es si el artículo 175 veda su postulación a fin de ser electo como gobernador para un período inmediato consecutivo (2019-2022).

En ese marco, se exige indagar quienes se encuentran comprendidos en la expresión "*se han sucedido recíprocamente*" en el segundo párrafo del artículo 175 citado, y, en consecuencia, estarían vedados de postularse para ambos cargos por un nuevo período consecutivo. El planteo remite a dos respuestas posibles. La expresión "*se han sucedido recíprocamente*" puede referirse a:

(b1) una inversión de cargos entre las mismas personas, es decir aplicable a casos de reelección cruzada, donde ambos miembros del binomio fueron electos para un nuevo período en el cargo diverso al que fueron electos en el primer período - criterio del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro-;

(b2) aquellos casos en que un miembro del binomio fue electo para el segundo período en el cargo diverso del que fue elegido en el primer período, independientemente de la persona que haya sido elegida para el otro cargo.

25) Que de acuerdo a la jurisprudencia reseñada en el considerando 18 de esta resolución, es doctrina de esta Corte que "*cuando una Constitución prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos o se han sucedido*



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período, corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia -a través de sus constituyentes- estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados".

26) Que, en virtud de esa jurisprudencia, un caso como el *sub examine* referido a un tema de eminente naturaleza institucional, debe ser fallado en el mismo sentido que el precedente "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", respuesta que no solo implica respetar los precedentes de este Tribunal -lo que otorga previsibilidad jurídica a las partes y despeja suspicacias propias de la materia electoral-, sino que ofrece -además- la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder, al darle sentido a la noción de periodicidad de los mandatos. En efecto, la vigencia del sistema republicano consagrado en los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades.

El principal inconveniente que presenta la otra lectura posible del artículo 175, es que al limitar la veda de sucesión recíproca a aquellos supuestos en que es realizada de manera cruzada por ambas personas integrantes de una fórmula, tácitamente excluye de la prohibición otros supuestos donde uno solo de los miembros del binomio se postula. En difícil consonancia con la pauta republicana antedicha, habilita entonces la posibilidad de que una persona sea electa durante un número indefinido de períodos como gobernador y vicegobernador -

de manera sucesiva, consecutiva e ininterrumpida- con la sola exigencia de que se alterne el cargo y el compañero de fórmula.

En consecuencia, una exégesis normativo-contextual de la expresión en estudio lleva a concluir que la sucesión recíproca a la que alude la Constitución de la Provincia de Río Negro se refiere a la sucesión del cargo de gobernador a vicegobernador, o viceversa, y ello con independencia de que coincida el compañero de fórmula. Esta lectura veda la postulación como gobernador o vicegobernador a quien haya ejercido dos períodos consecutivos en cualquiera de los cargos mencionados.

27) Que una exégesis gramatical refuerza la conclusión alcanzada. En efecto, el vocablo "recíprocamente", conforme el Diccionario de la Real Academia Española, constituye un adverbio que refiere a una "*manera recíproca*", la que implica igualdad "*en la correspondencia de uno a otro*" (Diccionario de Lengua Española de la Real Academia Española, versión electrónica de la 23° edición, disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es)). Aplicada al caso en estudio, la reciprocidad aparece tanto en el supuesto de que un gobernador haya sido posteriormente electo como vicegobernador para un segundo período inmediato, como que un vicegobernador haya sido electo como gobernador de la misma manera. Es decir, no se desprende de la terminología usada por el constituyente la exigencia de la sucesión en conjunto, sino el igual tratamiento para el caso de la sucesión de un cargo en otro.

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

En consecuencia, corresponde concluir que la variable prohibida por el texto constitucional es que quien haya ejercido dos períodos en ambos o uno de los cargos citados, sea electo como gobernador o vicegobernador, ya que ello implica su perpetuación por tres períodos consecutivos.

28) Que, asimismo, a tal orientación se arriba a partir de lo manifestado en el seno de la Convención constituyente provincial, al adoptarse la norma en estudio. En este sentido, se comparte el criterio sostenido por la señora Procuradora Fiscal en la causa CSJ 493/2019/RH1 "Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ oficialización lista de candidatos/elección provincial 7/04/2019 - apelación", dictamen del 20 de marzo de 2019, acápite V, párrafos 11 a 13, en cuanto que "de las expresiones vertidas por el miembro informante de la comisión que, en el marco de la Convención constituyente provincial, tuvo a su cargo las reformas encaradas respecto del Poder Ejecutivo local, y que expuso acerca de la fórmula de consenso alcanzada en el seno de aquélla, se desprende que se previó una única posibilidad de reelección inmediata ('...admite la reelección por una sola vez') indistintamente para las personas ('...ambos funcionarios') que estuvieran ocupando los cargos de gobernador o de vicegobernador en un determinado período.

En efecto, 'funcionario' es la 'persona que desempeña profesionalmente un empleo público' y también, en una segunda acepción, el 'empleo jerárquico, particularmente el estatal' (Diccionario de Lengua Española de la Real Academia Española,

versión electrónica de la 23ª edición, disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es)).

Entonces, a la luz de las claras explicaciones del miembro informante de la Convención Constituyente rionegrina de 1987-1988, resulta (...) que a quienes se refiere el art. 175 - primera parte- de la Constitución provincial como susceptibles de ser reelectas por un nuevo período y por una sola vez, es a las personas (los funcionarios) que fueron elegidas para los cargos de gobernador o vicegobernador. De ello se deriva que, si cualquiera de esas personas fue reelecta (volvió a ser elegida) como gobernador o como vicegobernador, no puede ser elegida 'para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo' (art. 175, segunda parte)".

29) Que en el orden federal, los constituyentes de 1994 establecieron en el artículo 90 la misma regla que la del artículo 175 de la Constitución de Río Negro: si el presidente y el vicepresidente han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

Frente a las dudas que presentaba la redacción de la norma en cuanto a que el presidente y vicepresidente podrán ser reelegidos o "sucederse recíprocamente" por un solo período, se señaló expresamente en el seno de la Comisión de Coincidencias Básicas de la Asamblea Constituyente de 1994 que "ya sea que exista una reelección del Presidente o que el Vicepresidente suceda al Presidente, de cualquier modo no es admisible en ese caso de cruzamiento de la fórmula una reelección, más allá de un



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

solo período consecutivo. Tiene que haber un período intermedio antes de que cualquiera de los dos -Presidente o Vicepresidente- puedan volver a aspirar a ocupar alguna de esas dos magistraturas" (Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, tomo IV, pág. 3104).

Asimismo, en materia de reelección en la órbita federal calificada doctrina especializada interpretó que "el ex vicepresidente Duhalde, que se desempeñó parcialmente durante el período presidencial 1989-1995, podría ser electo en 1995 como presidente o como vice, pero entonces sumaría dos períodos (porque 1989-1995 se computa como primer período) y quedaría inhabilitado para ser una cosa o la otra en 1999, desde que -de serlo- sumaría tres períodos sin intervalo de uno" (Bidart Campos, Germán J. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", tomo VI "La reforma Constitucional de 1994", pág. 408).

30) Qué no empece a la solución aquí arribada la calificación del poder ejecutivo provincial, en cabeza del gobernador, como "un órgano constitucional por su origen, simple por su estructura y unipersonal por su integración"; como así tampoco la naturaleza de las atribuciones consagradas como potestades del vicegobernador por el texto constitucional en cuanto: i) presidente de la legislatura, con voto en caso de empate (artículo 182 inciso 2), (ii) órgano a quien se le asigna la función sucesoria temporaria o definitiva en el ejercicio de la titularidad del poder ejecutivo (artículos 180, 182 inciso 1), (iii) colaborador directo del gobernador (artículo 182

inciso 3), y (iv) nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (artículo 182 inciso 4).

Tales pautas no alteran los específicos mecanismos instrumentados por la norma suprema local para la elección, y, en particular, la reelección de tales cargos, aspectos que reciben tratamiento expreso y específico en la normativa cuya exégesis ha sido objeto de particular estudio en el presente.

31) Que cabe reiterar que *"interpretar la Constitución no puede significar adjudicarle todos los alcances que, a juicio de la magistratura, pudiesen parecer meramente convenientes o deseables pues ello desconocería el principio de la soberanía del pueblo según el cual no son los tribunales los titulares del poder constituyente.*

*Es inadmisibile entonces que, so color de ejercer la prerrogativa de revisar e interpretar el texto constitucional, los jueces puedan modificarlo. De lo contrario, la Constitución podría ser alterada de una forma diferente a la que ella prevé, quedando la voluntad del pueblo declarada en ella sometida al simple arbitrio de un magistrado"* (Fallos: 336:1756).

32) Que en las condiciones hasta aquí expuestas, el exceso en sus facultades en que ha incurrido la jurisdicción provincial al habilitar la oficialización de la candidatura del actual gobernador resulta evidente, ya que mediante el pronunciamiento emitido se pretende suplir la voluntad del constituyente expresada claramente en la previsión contenida en el artículo 175 en examen. Es imposible concebir un Poder Constituido que pueda, por designio e inercia, dejar sin efecto



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

lo preceptuado por el Poder Constituyente (cfr. causa CSJ 58/2013 (49-U)/CS1 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", del 5 de noviembre de 2013).

33) Que finalmente, y ante la trascendencia que presenta la cuestión sometida a consideración del Tribunal, se impone reiterar que *"la obligación de respetar y acatar el proyecto de república democrática que establece la Constitución Nacional pesa también sobre los partidos políticos, por su condición de instituciones fundamentales del sistema democrático (art. 38 de la Constitución Nacional). Es por ello que sus conductas deben reflejar el más estricto apego al principio republicano de gobierno y evitar cualquier maniobra que, aun cuando pueda traer aparejado algún rédito en la contienda electoral, signifique desconocer las más elementales reglas constitucionales"* (Fallos: 336:1756, considerando 15).

Este prudente comportamiento no se verifica en el obrar de la alianza electoral transitoria "Juntos Somos Río Negro" que pretendió presentar ante el pueblo de esa provincia un candidato a gobernador que no se encuentra constitucionalmente habilitado para serlo, valiéndose para ello de presentaciones judiciales y de sentencias emitidas a pocas semanas de la realización de los comicios.

Cabe transcribir lo concluido en el precedente "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", tantas veces citado: *"La historia política de la Argentina es trágicamente pródiga en experimentos institucionales que -con*

menor o mayor envergadura y éxito- intentaron forzar -en algunos casos hasta hacerlos desaparecer- los principios republicanos que establece nuestra Constitución. Ese pasado debería desalentar ensayos que, como el aquí examinado, persiguen el único objetivo de otorgar cuatro años más en el ejercicio de la máxima magistratura provincial a quien ya lleva casi ocho años ininterrumpidos en ella, desconociendo el texto constitucional, máxima expresión de la voluntad popular" (Fallos: 336:1756). En esta línea se ha señalado que "habrá de infundir en la conciencia valorativa de muchos sectores de nuestra sociedad la convicción de que las normas constitucionales que vedan o limitan reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la legalidad constitucional prohibitiva de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos políticos a proponer candidaturas" (Bidart Campos, Germán J. "La reelección de los gobernantes, la organización del Poder, el federalismo, los derechos humanos, el derecho provincial", Revista El Derecho, tomo 160, pág. 133).

Por ello, concordemente a lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda entablada por el doctor Martín Ignacio Soria, el Partido Justicialista de la Provincia de Río Negro y la alianza transitoria Frente para la Victoria - Distrito Río Negro, y declarar que el señor Alberto Edgardo Weretilneck se encuentra

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

inhabilitado por el artículo 175 de la Constitución provincial para ser candidato a gobernador para el nuevo período que comienza el 10 de diciembre de 2019. II. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

*[Handwritten signature]*  
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

*[Handwritten signature]*  
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO  
*(en comisión ad)*

*[Handwritten signature]*  
JUAN CARLOS MAQUEDA

*[Handwritten signature]*  
HORACIO ROSATTI

*[Handwritten signature]*  
RICARDO LUIS LORENZETTI

DISI-//





CSJ 449/2019

ORIGINARIO

Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO  
ROSENKRANTZ

Considerando:

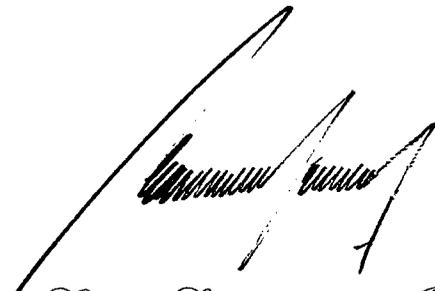
1°) Martín Ignacio Soria, invocando el doble carácter de apoderado del Partido Justicialista de la Provincia de Río Negro y de apoderado común de la alianza transitoria Frente para la Victoria - Distrito Río Negro, promueve acción declarativa con el objeto de hacer cesar el estado de incertidumbre respecto de la existencia, alcance y modalidades de una norma jurídica local que autorizaría al ciudadano Alberto Weretilneck, actual gobernador de la provincia, a presentarse nuevamente como candidato para ocupar el mismo cargo, pese a haberse desempeñado en el mismo durante dos períodos consecutivos.

Sostiene que la cuestión federal surge nítidamente de los artículos 5° y 122 de la Constitución Nacional que garantizan a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal, bajo la condición de que se sujeten al sistema representativo y republicano. En este sentido, señala que el artículo 175 de la constitución provincial, en su interpretación más obvia, impide que el actual gobernador, Alberto Weretilneck, se presente a un nuevo mandato. La decisión de oficializar su candidatura a través de una interpretación judicial contraria al entendimiento común equivale a transgredir el principio de soberanía popular y, de ese modo, a la forma republicana por parte del gobierno provincial.

Afirma que la legitimación pasiva de la provincia está dada porque la actividad de uno de los tres poderes del estado local, el judicial, permitió, por vía de una interpretación, la modificación del texto constitucional local y la consecuente oficialización de un candidato a gobernador que no se encuentra constitucionalmente habilitado.

Relata que, frente a la presentación de la fórmula de candidatos correspondiente a la Alianza Juntos Somos Río Negro, la alianza Frente para la Victoria -Distrito Río Negro- formuló oposición, mediante la consiguiente impugnación por ante el Tribunal Electoral de la provincia de la candidatura a gobernador del ciudadano Alberto Weretilneck. La impugnación tuvo fundamento en el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro que limita la cantidad de reelecciones admisibles por quienes han ejercido el cargo de gobernador o de vicegobernador.

El Tribunal Electoral de la provincia admitió la impugnación presentada, así como otra similar presentada por otra fuerza política (alianza Cambiemos), y resolvió no oficializar la referida candidatura. Contra dicha resolución la alianza Juntos Somos Río Negro interpuso recurso de apelación por ante el Tribunal Superior de la provincia, el cual resolvió hacer lugar al recurso, revocar la sentencia apelada y reenviar las actuaciones al tribunal de origen con el objeto de que oficializara la candidatura de Alberto Weretilneck.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

La parte actora expresa que la sentencia del Tribunal Superior resulta arbitraria e infundada, puesto que se funda en una inteligencia del artículo 175 de la constitución provincial que supone una contradicción lógica entre los dos supuestos que dicha disposición contempla. La inteligencia atribuida al artículo en cuestión en el fallo del Tribunal Superior implicaría, según la actora, que en uno de sus párrafos se prohibiría la reelección por más de una vez y en el otro se permitiría la reelección indefinida. Por el contrario, la actora refiere que el constituyente provincial pretendió prohibir todos los supuestos de terceros mandatos en todas las secuencias posibles y es esta la única interpretación válida y razonable, puesto que carece de razonabilidad suponer que prohibió solamente los terceros mandatos en algunos casos y los permitió en otros sin motivo alguno que justifique la discriminación.

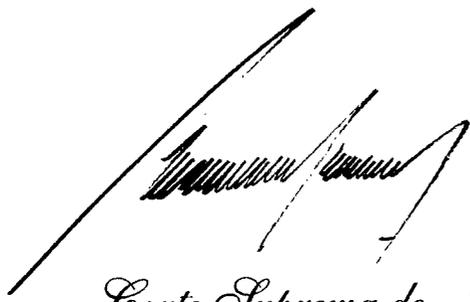
La actora cuestiona el argumento utilizado por el Tribunal Superior provincial de que el caso de Alberto Weretilneck no encuadra en ninguno de los supuestos previstos por el artículo 175 de la constitución local y que, por lo tanto, no puede impedirse su candidatura. Dice que, decidiéndose como lo hace el Tribunal Superior se avala que quien ha sido elegido primero vicegobernador y luego gobernador se encuentre habilitado a un nuevo período y, por ende, en mejor condición que aquel que hubiera sido reelecto consecutivamente como vicegobernador. Cita en su apoyo el pronunciamiento de esta Corte en la causa U. 58. XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero,

Provincia de s/ acción declarativa de certeza", de fecha 5 de noviembre de 2013.

Alega que el presente caso reviste gravedad institucional por cuanto se encuentran comprometidas las instituciones básicas de la Nación, en particular, la protección del principio de soberanía popular, constitutivo de la forma republicana de gobierno. Sostiene que la de autos es una situación análoga a la que tuvo en cuenta esta Corte en el precedente ya citado "Unión Cívica Radical de la provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" en la que los jueces provinciales habían modificado de manera subrepticia la constitución local para habilitar al gobernador en funciones a presentarse como candidato para un tercer período. Menciona, asimismo, como factor adicional de gravedad institucional, el impacto que podría tener lo que se decida en este caso respecto de las numerosas provincias cuyas constituciones contienen una cláusula semejante al artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro.

Solicita, finalmente, el dictado de una medida cautelar innovativa y que se ordene al Tribunal Electoral de la Provincia de Río Negro que se abstenga de oficializar la candidatura de Alberto Weretilneck o, en caso de haberlo ya hecho, se retrotraiga la situación al momento previo a la oficialización.

2°) A fs. 89 y ss., el Tribunal declaró su competencia originaria para conocer esta causa dado que es parte



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

una provincia y en virtud de que en la demanda se invoca la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 1° 5° y 123 de la Constitución.

3°) A fs. 153 y ss., la provincia de Río Negro presenta el informe requerido por el Tribunal en los términos del artículo 8° de la ley 16.986 y expresa los motivos por los cuales se opone a la procedencia de la acción de amparo.

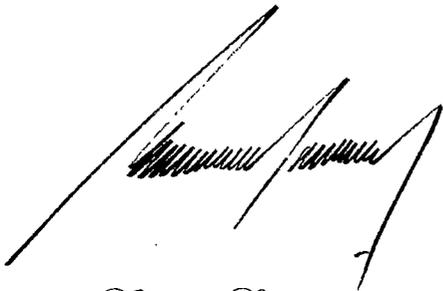
En primer lugar, opone excepción de falta de legitimación pasiva. Señala que el estado provincial no fue parte en el proceso judicial que culminó con la sentencia del Tribunal Superior contra la cual se dirige la demanda. El pleito tuvo como sujetos a diversas agrupaciones políticas que aspiran a la compulsa electoral. El estado provincial, dice, resulta ajeno a esa relación jurídica. Puntualiza que la presente demanda se diferencia de la seguida contra la provincia de La Rioja, puesto que no se cuestionan en la presente una serie de actos administrativos y normativos emanados de los poderes Ejecutivo y Legislativo dirigidos a llevar adelante una reforma constitucional.

A continuación, expresa que no están dadas las condiciones para admitir la acción de amparo. Señala que el artículo 2° de la ley 16.986 establece que el amparo no procede cuando el acto impugnado emana del poder judicial y tampoco cuando están disponibles para el actor recursos o remedios judiciales o administrativos que le permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate. Ambas circunstancias, dice el representante de la

provincia, están presentes en este caso. La primera porque la actora ha denunciado que el acto provincial contra el cual se dirige la presente demanda de amparo es una sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la provincia y el reclamante tuvo a su disposición y ejercitó los remedios judiciales previstos en el ordenamiento local. Más aun, el proceso judicial referido aún se encuentra en desarrollo dentro de la jurisdicción local, sin que se haya registrado morosidad alguna en la toma de decisiones imputable a los tribunales provinciales, que han actuado con toda la premura que la situación exige, sino a la misma amparista que no ha interpuesto el recurso extraordinario pese a encontrarse transcurriendo el plazo para hacerlo. De esta manera, la actora estaría eludiendo la presentación del recurso extraordinario federal, posibilidad que ya se encuentra a su disposición.

A lo anterior, añade la demandada que la vía intentada resulta improcedente en función de no encontrarse configurado un caso -en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional- en el marco de las atribuciones y competencia reconocidas por la Constitución. Asimismo, niega que se encuentren reunidos los requisitos propios de la acción declarativa de certeza por cuanto no existe incertidumbre alguna que sea preciso despejar ya que se ha dictado una decisión judicial que resuelve la cuestión.

En cuanto al fondo de la cuestión, señala que se trata de una cuestión de derecho público local -la interpretación de la constitución provincial-, no avizorándose ningún argumento jurídico que permita asignar a la materia



CSJ 449/2019

ORIGINARIO

Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

carácter federal y que, en caso de se advierta una cuestión federal presente, ella debe encontrar remedio por la vía prevista en el artículo 14 de la ley 48. Cita la sentencia dictada por esta Corte en la causa CSJ 4851/2015 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo" con fecha 11 de diciembre de 2018 para afirmar que en este caso también se trata la interpretación dada por el máximo tribunal local en tanto órgano habilitado para efectuar la interpretación de la norma objeto de esta acción.

Concluye que en el caso no se verifican las excepcionales circunstancias que ha tomado en cuenta esta Corte para habilitar su jurisdicción en causa que versan sobre el derecho público provincial.

4°) Como se desprende de la reseña precedente, en la demanda se pone en cuestión únicamente la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia en contra de los intereses de la parte actora sin que la actora se agravie por ningún otro acto de la provincia.

Las sentencias definitivas de los tribunales superiores de provincia ponen fin a los procesos donde está en juego la validez de normas locales o las interpretaciones que de ellas realizan las autoridades locales y, en principio, su cuestionamiento solo puede hacerse mediante la correspondiente apelación por ante esta Corte en los casos y bajo las condiciones que establece el artículo 14 de la ley 48. Es decir, que corresponde a lo que el artículo 117 de la Constitución

denomina su jurisdicción apelada, que debe ser ejercida con las reglas y excepciones que fija el Congreso.

Estas reglas básicas que rigen la distribución de poder entre la Corte Suprema y los tribunales provinciales, y que son esenciales para honrar lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Nacional que autoriza a las provincias a darse sus propias instituciones y regirse por ellas, solamente han admitido excepción bajo condiciones especiales, como lo fueron las que dieron lugar al pronunciamiento dictado el 22 de octubre de 2013 en la causa U 58 XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero s/ acción declarativa de certeza" (Fallos, 336:1756).

Mi posición en punto a la competencia originaria es contraria a lo que ha resuelto el Tribunal en el auto de fojas 89 y ss., temperamento que es mantenido al momento de dictarse esta sentencia. Sin embargo, me pronunciaré sobre la cuestión de fondo planteada para asegurar de ese modo que la decisión a tomarse en la trascendente cuestión planteada cuente con la opinión de todos los integrantes de la Corte Suprema.

A tal fin, se reproducen en extenso los fundamentos vertidos en la causa CSJ 493/2019/RHE "Recurso de hecho interpuesto por la Alianza Cambiemos en los autos "Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ oficialización lista de candidatos (elección provincial 07/04/2019) - apelación", sentencia del día de la fecha, en virtud de los cuales estimo que corresponde rechazar la demanda.

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

5°) Carlos Soria y Alberto Weretilneck fueron electos, respectivamente, gobernador y vicegobernador para el periodo 2011-2015. El nombrado Soria falleció y fue reemplazado por Weretilneck en el cargo de gobernador. Este último fue posteriormente electo gobernador para el período 2015-2019, siendo vicegobernador Pedro Pesatti.

La nueva candidatura de Weretilneck fue impugnada por la aquí parte actora en el entendimiento de que se encontraba prohibida por el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro. El Tribunal Electoral provincial -apartándose del dictamen del fiscal de cámara- admitió la impugnación de la candidatura presentada por Weretilneck y rechazó su oficialización al compartir la interpretación según la cual su candidatura se encontraba prohibida por el artículo 175 citado. El Tribunal Superior de la provincia admitió el recurso presentado por la Alianza Somos Río Negro, revocó la sentencia del Tribunal Electoral provincial y ordenó que se admitiera la candidatura, puesto que en su comprensión del art. 175, concordante con la del Procurador General de la Provincia, esta disposición no contenía la prohibición indicada por el Tribunal Electoral.

6°) Corresponde establecer si la aplicación que ha hecho el Tribunal Superior del artículo 175 de la Constitución local constituye una vulneración del principio republicano de gobierno garantizado en el artículo 5° de la Constitución Nacional, hecho que autorizaría la intervención de esta Corte para restablecer la vigencia de dicho artículo de la Constitución Nacional. Para ello, de acuerdo con el estándar

adoptado por esta Corte, es preciso constatar si la sentencia apelada configura un "ostensible apartamiento del inequívoco sentido que cabe atribuir a las normas de derecho público local (que) lesiona instituciones fundamentales del ordenamiento provincial que hacen al sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar y cuyo respeto es condición del aseguramiento del goce y ejercicio de las instituciones locales" (cfr. causa U 58 XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza, sentencia del 5 de noviembre de 2013 y CSJ 4851/2015/RH1 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo", sentencia del 11 de diciembre de 2018 -voto del juez Rosenkrantz).

7°) Las normas de la Constitución que regulan la decisión que debe tomar esta Corte son los artículos 5 y 122. El primero declara que las provincias deben dictar sus constituciones bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional. El segundo afirma que las provincias eligen a sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal. En virtud de lo dispuesto por ambos artículos, el derecho de las provincias establecido en el artículo 122 de la Constitución Nacional de elegir a sus gobernadores, legisladores y demás autoridades sin intervención del gobierno federal constituye un límite ante el cual se deben detener las autoridades nacionales, la Corte Suprema entre ellas. Dicho límite ha de ser siempre



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

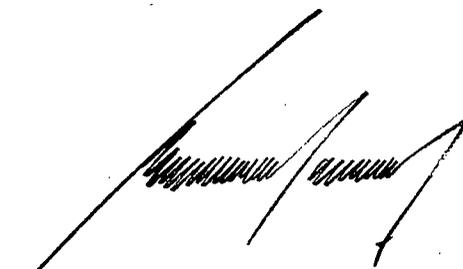
respetado hasta el umbral en que la intervención de las autoridades federales en las cuestiones electorales locales sea necesario para garantizar el sistema republicano que las provincias, en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 de la Constitución, tienen el deber de proteger. Es solamente frente a esta situación que cesa el derecho concedido a las provincias por la Constitución Nacional para darse sus propias instituciones y regirse por ellas.

8°) Esta Corte ha siempre permanecido atenta a las intervenciones en las elecciones provinciales que no sean estrictamente necesarias para satisfacer el principio republicano de gobierno pues ellas afectan mortalmente el principio federal de distribución del poder. Por ello, y para garantizar el debido respeto a las autoridades provinciales, ha establecido en el pasado un estándar claro que determina cuándo debe y puede intervenir. Según dicho estándar, este Tribunal puede ejercer su jurisdicción en defensa del principio republicano cuando los actos de las autoridades provinciales cuestionados resultan abiertamente violatorios de la propia constitución local dictada en orden a cumplir con la exigencia establecida en el artículo 5° de la Constitución Nacional. Más precisamente, el estándar permite a esta Corte intervenir única y exclusivamente cuando las autoridades locales cuestionadas "se apartan ostensiblemente del inequívoco sentido" que corresponde atribuir a las normas de derecho público local (causa U 58 XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 5 de noviembre de 2013). En otras

palabras, el estándar determina que esta Corte no puede intervenir en aquellos casos donde está en juego la elección de las autoridades de provincia si las decisiones que causan agravios al demandante pueden justificarse mediante alguna lectura o interpretación de las normas establecidas en la constitución provincial dictadas en uso de las facultades del artículo 5° de la Constitución.

La intervención de la Corte solo es posible en esas circunstancias porque -conviene insistir en el punto- cualquier intromisión de esta Corte en los procesos electorales provinciales que no fuera estrictamente necesaria para preservar el principio republicano que las provincias deben garantizar ubicaría a la Corte como el último intérprete de las constituciones y leyes locales, en cuanto ellas reglamentan el principio republicano, lo que implicaría sin duda la anulación del sistema federal de gobierno que nuestra Constitución ha adoptado, en general, en el artículo 1° de la Constitución. Ello es así porque, cuando la intervención no tiene por objetivo preservar la forma republicana de gobierno, se desbarataría el esquema de distribución de poder entre los tribunales nacionales y provinciales diseñado por Constitución (arts. 116, 117, 121, 122, 123 y 129, principalmente) y por la ley 48, reglamentaria de aquellas disposiciones.

9°) El estándar mencionado ha sido aplicado por esta Corte de modo consistente y sostenido en varios precedentes cuya doctrina es necesario conservar como única manera de evitar que esta Corte se constituya en el tribunal de última palabra en las causas electorales de las provincias. Apartarse de estos

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

precedentes, comprometería a esta Corte con la interferencia en la elección de las autoridades provinciales en contra de la restricción establecida en el artículo 122 de la Constitución.

El primero de los mencionados precedentes es el pronunciamiento dictado el 5 de noviembre de 2013 en la causa U 58 XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza". En ese litigio se había puesto en cuestión el intento del gobernador en ejercicio de ser electo por tercera vez en el cargo, pese a la prohibición establecida en la constitución provincial y a la existencia de una cláusula transitoria que expresamente le cerraba ese camino. Efectivamente, la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero disponía, en su artículo 152, que "[el] gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período". La disposición transitoria sexta establecía que "El mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período. (Referida al artículo 152)".

En su sentencia, el Tribunal, después de afirmar que en el caso aparecía de modo claro y manifiesto la ilegitimidad de la oficialización de la candidatura del doctor Gerardo Zamora (considerando 11), expresó que su intervención en situaciones de

esta índole estaba "rigurosamente limitada a los casos en que frente a un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido" que correspondía atribuir a la constitución provincial "queden lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar." Agregó que solamente "ante situaciones de excepción como la enunciada, la actuación de ese tribunal federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar la concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional" (considerando 20).

La misma doctrina ha sido reafirmada en la reciente sentencia dictada por unanimidad por este Tribunal el 11 de diciembre de 2018 en la causa CSJ 4851/2015 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo". La controversia giraba en torno a la interpretación del artículo 114 de la constitución provincial que disponía que la elección del gobernador procedía "directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios". De acuerdo con los recurrentes el sistema de lemas y sub-lemas establecido por una ley provincial resultaba incompatible con la exigencia de elección directa impuesta por la constitución provincial. El Tribunal Superior de la Provincia de Santa Cruz decidió el caso confirmando la interpretación de la constitución adoptada por la cámara de apelaciones en el sentido de que el mandato de elección directa significa que se



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

excluía la mediación de electores o compromisarios en la elección del gobernador y del vicegobernador pero no implicaba la exclusión de sub-lemas.

En todos los votos que concurrieron a formar la sentencia de esta Corte, se ratificó la doctrina según la cual la interpretación de normas locales en materia electoral puede ser corregida por esta Corte pero solamente cuando se verifica un "ostensible apartamiento del inequívoco sentido" que esas normas tienen y, por constatarse dicho apartamiento por parte de las autoridades locales, se ven afectadas las instituciones fundamentales del ordenamiento provincial. En especial se dijo que la parte recurrente debió haber demostrado que las afirmaciones de los tribunales locales "no constituyen una interpretación posible de la norma constitucional local en juego" (voto del juez Rosenkrantz, considerando 5°). La circunstancia de que la sentencia dictada por el tribunal superior de la provincia encontrara fundamento en una inteligencia posible de la constitución local fue determinante para convalidarla y descartar su revisión por esta Corte.

La doctrina de esta Corte que permite la nulificación de las decisiones de las autoridades locales que regulan la competencia política solo cuando dichas decisiones no pueden ser sustentadas en ninguna interpretación de las reglas locales fue también convalidada en la causa CSJ 1/2019 "Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otros s/ acción de amparo", sentencia del 25 de enero de 2019 -disidencia del juez Rosenkrantz. El litigio había sido iniciado frente al intento de hacer posible una nueva postulación a la gobernación provincial del gobernador

modificando las reglas sobre la reelección establecidas en la constitución provincial al margen del procedimiento de reforma constitucional previsto. En efecto, se pretendía ratificar una enmienda constitucional sancionada por la legislatura provincial mediante una consulta popular que no fue convocada para la oportunidad en que se celebre una elección general violándose así lo que establece el artículo 177 de la constitución provincial. El voto disidente puso de manifiesto una vez más el delicado equilibrio entre el respeto al principio republicano y el que merece el principio federal, bajo el cual está organizada la Nación. Se dijo al respecto que "de verificarse el ostensible apartamiento al inequívoco mandato contenido en la norma del artículo 177 de la Constitución provincial que los presentantes denuncian, se estaría introduciendo una enmienda constitucional, mediante un mecanismo no previsto, al actual sistema de renovación y alternancia de las autoridades, aspecto este último que resulta constitutivo de la forma republicana de gobierno." Y se concluyó que "[s]iendo ello así, es claro que la intervención de esta Corte no implica intromisión o avasallamiento alguno de las autonomías provinciales" (Cfr. Considerando 4°). El dictado de la medida cautelar solicitada por la actora se justificó justamente sobre la base de que el procedimiento de consulta popular que se pretendía seguir para la ratificación de la enmienda sancionada por la legislatura no se hallaba permitido bajo ninguna interpretación posible del artículo 177 de la constitución local por lo que la pretensión de ratificar la enmienda constitucional configuraba prima facie "un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

la norma de derecho público local de acuerdo con el sentido más obvio del entendimiento común" (cfr. considerando 6°)

10) Como puede advertirse, el estándar ha sido aplicado de manera uniforme en las decisiones antes reseñadas y esta Corte debe honrarlas dada su obligación de respetar los principios que ha consagrado en sus prácticas interpretativas pasadas como la mejor manera de evitar decisiones ad hoc determinadas por las cambiantes evaluaciones del momento. Es a la luz de ese estándar, entonces, que corresponde examinar si la decisión de habilitar la nueva candidatura del gobernador Alberto Weretilneck adoptada por el Tribunal Superior de Río Negro constituye un "ostensible apartamiento del inequívoco sentido" del artículo 175 de la constitución provincial y, por lo tanto, si dicha decisión constituye una agresión al principio republicano de gobierno que las provincias están obligadas a garantizar en virtud de los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional.

11) El artículo 175 de la Constitución de Río Negro establece que "[e]l gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo."

De acuerdo con la lectura que ha hecho el Tribunal Superior de Río Negro, esta disposición prohíbe la elección por tercera vez consecutiva para el mismo cargo de quienes se han desempeñado en periodos inmediatos como gobernadores o como

vicegobernadores (primer párrafo) y también prohíbe la elección por tercera vez de una fórmula integrada por las mismas personas aun cuando hayan intercambiado entre ellos los cargos de gobernador y vicegobernador. Según el Tribunal Superior, el texto del artículo 175 no incluye una norma que prohíba la reelección cuando, como es el caso de autos, quien se postula para el cargo de gobernador por segunda vez no ha intercambiado el cargo de gobernador con el mismo compañero de fórmula de la elección inmediatamente anterior. Según el Tribunal Superior, la imposibilidad de considerar prohibida la reelección del Gobernador en el supuesto de autos estaría dada por la inclusión de la palabra "recíprocamente" en el texto del artículo 175.

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Superior debe entenderse que "no hay sucesión recíproca entre el Gobernador y el Vicegobernador si no son las mismas personas las que hacen entrecruzamiento de esos cargos" y, por lo tanto, como el Gobernador no ha intercambiado su cargo con el mismo vicegobernador, no está prohibida su reelección.

El Tribunal Superior sostiene que, en definitiva, el artículo 175 de la constitución provincial sólo regula "tres supuestos distintos: 1) que el Gobernador sea reelecto como tal por un nuevo período; 2) que el Vicegobernador sea reelecto como tal por un nuevo período y 3) que haya una inversión de los cargos entre las mismas personas de forma tal que "recíprocamente" el Gobernador ocupe el lugar del Vicegobernador y éste el de aquél." Por tal razón, el Tribunal Superior juzga que el artículo 175 no prevé un cuarto supuesto, el único relevante para decidir el planteo de los impugnantes de la

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

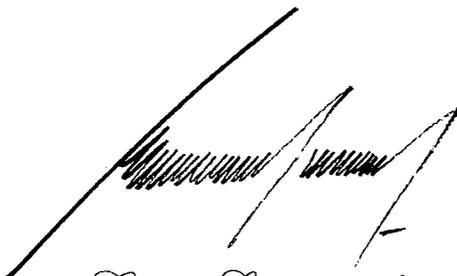
candidatura del actual gobernador Alberto Weretilneck, que regule la posibilidad de reelección de quien habiendo sido electo Vicegobernador en un período haya sido luego electo como Gobernador por otro período inmediato (Cfr. fs. 269 de la causa 30193/19 STJ.)

12) Como puede advertirse, el Tribunal Superior de la Provincia de Río Negro, en la interpretación del artículo 175 de la constitución local, no se ha apartado de un modo ostensible del inequívoco sentido del texto constitucional. Sin duda un enfoque textualista como el que emplea el Tribunal Superior no satisface a todos los que deben interpretar una constitución pero en modo alguno puede reputarse ilegítimo. Más aun, el lenguaje con que está redactado el artículo 175 dista de tener un sentido inequívoco. Por el contrario, como lo pone de manifiesto la diversidad de opiniones serias y fundadas que se han volcado en el expediente, las expresiones utilizadas por el constituyente provincial admiten más de una interpretación. Por lo demás, tampoco se ha mostrado que a nivel local existiera una línea interpretativa del artículo 175 consolidada que haya reducido esa pluralidad de significados a uno solo, de modo que la decisión del Tribunal Superior pueda ser presentada como una solución oportunista y ad hoc.

Por otra parte, la actora ni siquiera ha aportado elementos de juicio que permitan afirmar sin lugar a dudas que la inteligencia de la disposición adoptada por el Superior Tribunal se contrapone de manera frontal al sentido que quisieron imprimirle los constituyentes que la sancionaron. Al respecto, la consulta de las deliberaciones que precedieron a la

sanción del citado artículo 175 no proporciona ninguna indicación de utilidad. En este punto, es oportuno señalar que el pasaje de los debates que precedieron a la sanción del artículo 175 de la constitución provincial, tomado por la señora Procuradora como único fundamento de su dictamen, no contribuye en modo alguno a determinar que el artículo 175 prohíbe la reelección en el caso de autos. El pasaje en cuestión es la declaración efectuada por el convencional Carosio en el sentido de que el artículo 175 "admite la reelección por una sola vez". Este antecedente no sirve, sin embargo, para determinar el modo en que la Constitución de la Provincia regula la situación de autos. Nadie duda de que el artículo 175 prohíbe más de una reelección pero, para resolver la cuestión planteada en autos, debe determinarse si el Gobernador Weretilneck, quien no busca una segunda reelección para el mismo cargo sino su primera reelección como gobernador, está alcanzado por alguna prohibición. No puede entenderse que la palabra "reelección" utilizada por el convencional Carosio aluda a la elección como gobernador de quien hubiera sido vicegobernador en el período inmediato anterior. Si la palabra "reelección" aludiera a la situación del gobernador que hubiera sido en el período inmediato anterior vicegobernador, el artículo 175 no hubiera previsto la prohibición de sucesión "recíproca" porque dicho caso ya hubiera estado prohibido por la prohibición de "reelección" así entendida.

Por lo demás, tampoco puede decirse, como lo hace la parte accionante, que la inteligencia atribuida por el Tribunal Superior al artículo 175 de la constitución local resulte

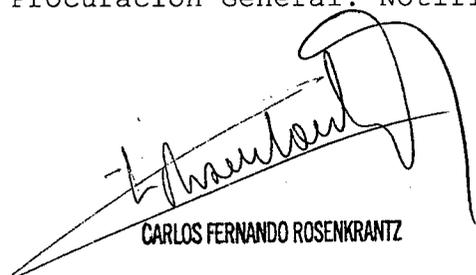


*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

absurda o contradictoria. Surge con nitidez del texto que la disposición contiene prohibiciones contra la repetición de ciertas elecciones, sea el caso de las mismas personas para el mismo cargo, sea el de las mismas personas que integran la fórmula para la elección de gobernador y vicegobernador pero intercambiadas. No hay ninguna necesidad semántica que obligue a incluir en el significado del artículo 175 la prohibición de que una persona pueda mantenerse con aptitud para ser elegida cuando no incurre en ninguna de las repeticiones claramente alcanzadas por el significado literal del artículo 175. Tampoco es absurda la posibilidad de que las candidaturas sucesivas de la misma persona, pero alternando los cargos y variando el compañero de fórmula, no haya merecido para los constituyentes provinciales el mismo juicio disvalioso que sí tuvieron para con las reelecciones repetitivas expresamente mencionadas en el artículo 175.

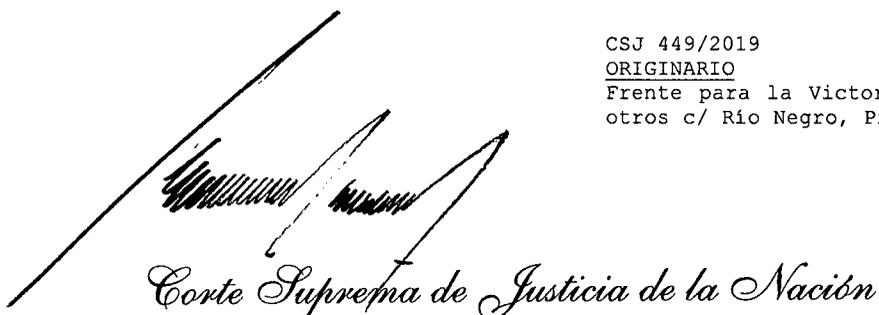
En conclusión, de acuerdo con la doctrina que surge la sentencia dictada en la causa anteriormente citada "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz", la discrepancia con la inteligencia atribuida por el Tribunal Superior a la constitución provincial es insuficiente para justificar que esta Corte declare que ha mediado un ostensible apartamiento del inequívoco sentido de la norma local y por lo tanto que estén dadas las condiciones para que esta Corte ejerza su jurisdicción revisora en defensa de la supremacía de la Constitución Nacional, y en especial, del sistema republicano que ella garantiza.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve rechazar la demanda de amparo, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Hágase saber a la Procuración General. Notifíquese.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

DISI-//-



-//-DENCIA DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Considerando:

1°) Que a fs. 46/80, Martín Ignacio Soria, por su propio derecho, en su carácter de candidato oficializado a gobernador de la Provincia de Río Negro, y Nicolás Rochas, en su doble carácter de apoderado del Partido Justicialista de la Provincia de Río Negro, y de apoderado común de la alianza transitoria Frente para la Victoria - Distrito Río Negro promueven la acción prevista por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Río Negro, a fin de hacer cesar el estado de incertidumbre en el que dicen encontrarse en virtud de la interpretación dada por el Superior Tribunal de Justicia provincial al artículo 175 de la Constitución rionegrina en su sentencia dictada el 6 de marzo de 2019 en los autos "Incidente de impugnación de candidatura en autos: Alianza Electoral Transitoria Juntos Somos Río Negro s/ oficialización lista de candidatos (elecciones provinciales 07/04/2019 s/ apelación" (expte. n° 30193/19), mediante la cual se permitió la oficialización de la candidatura a gobernador del ciudadano Alberto Weretilneck, pese a haber ocupado dicho cargo durante dos períodos consecutivos.

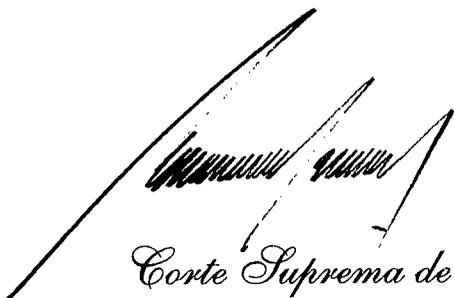
Los actores explican que la fórmula integrada por Carlos Ernesto Soria como candidato a gobernador y Weretilneck a vicegobernador triunfó en los comicios desarrollados el 25 de septiembre de 2011, en los que se renovaron las autoridades provinciales para el período comprendido entre el 10 de

diciembre de 2011 y el 10 de diciembre de 2015, y que, a raíz del fallecimiento de Soria tras solo 21 días de haber asumido el cargo, Weretilneck inició su primer mandato como gobernador hasta el 10 de diciembre de 2015.

Exponen que en esta última fecha, Weretilneck asumió nuevamente como gobernador para el período 2015-2019, como consecuencia del triunfo de la fórmula que integraba junto con el candidato a vicegobernador Pedro Pesatti en las elecciones del 16 de junio de 2015. De ese modo, alegan, Weretilneck agotó la única reelección posible que para los cargos de gobernador o vicegobernador autoriza el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro.

Relatan que el Tribunal Electoral de la provincia admitió la impugnación que efectuaron a una nueva candidatura a gobernador de Weretilneck, con fundamento en la referida limitación a las reelecciones establecida en el artículo 175 de la Constitución provincial y, en consecuencia, resolvió no oficializar dicha candidatura. Contra esta resolución, la alianza Juntos Somos Río Negro dedujo recurso de apelación ante el Tribunal Superior local, el cual revocó la sentencia apelada y reenvió las actuaciones al tribunal de origen con el objeto de que se oficializara la candidatura de Weretilneck.

Los fundamentos esgrimidos por la actora como sustento de su pretensión se encuentran expuestos en forma pormenorizada en el considerando 1° de la sentencia de este Tribunal dictada a fs. 89/93 el 12 de marzo de 2019, a la que corresponde remitir por razones de brevedad.



*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

2°) Que en esa misma decisión esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria establecida en el artículo 117 de la Constitución Nacional y adecuó el procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986.

3°) Que a fs. 153/189 la Provincia de Río Negro presentó el informe que le fue requerido. Allí cuestiona la legitimación pasiva del Estado provincial. En tal sentido, sostiene que la provincia resulta ajena a la relación jurídica sustancial que se ventila en autos, cuyos sujetos son diversas agrupaciones políticas que aspiran a la compulsa electoral, dado que institucionalmente la actividad estatal se encaminó a efectuar el llamado a elecciones a través de la autoridad competente y a partir de allí a garantizar el acto eleccionario.

Asimismo, considera que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2°, incisos a y b de la ley 16.986, no se configuran los requisitos de procedencia de la acción de amparo, por cuanto existían remedios judiciales para obtener la protección que se intenta y, además, el acto cuestionado es una sentencia que emana de un órgano del Poder Judicial, en concreto del Superior Tribunal de Justicia local, en el marco de un proceso electoral en trámite.

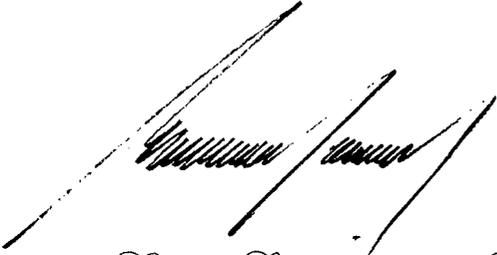
Por otra parte, arguye que tampoco se satisfacen los recaudos exigidos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la procedencia de la acción declarativa de certeza. Señala que los actores optaron por interponer este amparo ante la jurisdicción originaria del

Tribunal, a pesar de existir un proceso en curso en la justicia provincial.

En cuanto al fondo de la cuestión debatida, afirma que versa sobre temas de derecho público local atinentes a la interpretación de una cláusula de la Constitución provincial y que no se verifican en autos las excepcionales circunstancias que, conforme a la doctrina de este Tribunal, habilitan su jurisdicción.

4°) Que tal como se expresó en el considerando 2°, mediante sentencia del 12 de marzo de 2019, este Tribunal admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional. Para ello, esta Corte consideró que en la demanda se había invocado la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional y que era parte una provincia. Tuvo en cuenta, además, que había razones de urgencia para la resolución de la cuestión planteada, en tanto se encontraba en curso un cronograma electoral provincial, razón por la cual admitió la sustanciación del trámite por la vía del amparo, abrevió los plazos para integrar el contradictorio y habilitó días y horas para todas las actuaciones a que diese lugar la tramitación del proceso.

Ahora bien, con fecha 15 de marzo fue presentado ante este Tribunal un recurso de queja por los señores Oscar A. Machado por la Unión Cívica Radical, Ricardo Alberto Pridebailo por el Partido Propuesta Republicana y Gabriel Arias por la Coalición Cívica Afirmación para una República Igualitaria,

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

todos ellos como apoderados de la Alianza Cambiemos ("Incidente de impugnación de candidatura en autos: Alianza Electoral Transitoria Juntos Somos Río Negro s/ oficialización lista de candidatos -elecciones provinciales 07/04/2019 s/ apelación", expte. n° 30193/19). En tal presentación, los recurrentes cuestionaron la denegación del recurso extraordinario que habían interpuesto contra la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, de fecha 6 de marzo de 2019, que había resuelto que el señor Alberto Weretilneck se encontraba habilitado para postularse como candidato a gobernador en la próxima contienda electoral. Ese mismo día, este Tribunal solicitó los autos principales, los que fueron recibidos y enviados a la Procuración General de la Nación el 18 de marzo. La señora Procuradora Fiscal dictaminó el 20 de marzo.

De esta manera se ha traído al Tribunal por la vía de su jurisdicción apelada la misma cuestión de fondo que la planteada en su jurisdicción originaria. Ello, en la medida en que la sentencia de la corte local cuestionada por recurso extraordinario -cuya denegación motivó el recurso de queja referido- es la misma que, según invoca la actora en la instancia originaria, genera, junto con la decisión del Tribunal Electoral Provincial, el estado de incertidumbre que alega como fundamento de la acción declarativa.

En tales condiciones, esta Corte considera conveniente dictar una decisión que dé una respuesta en tiempo oportuno a la cuestión común ventilada en ambas causas.

5°) Que de lo anterior se desprende que el caso presenta características excepcionales en la medida en que el acto al que se le atribuye afectación manifiesta del ordenamiento constitucional provincial es la sentencia de la máxima autoridad judicial local que, a su vez, ha sido recurrida ante esta instancia. Por consiguiente, para preservar la autonomía provincial corresponde precisar los límites de la jurisdicción de esta Corte.

A tal fin, resulta indispensable recordar los principios fundamentales del respeto al federalismo que esta Corte ha destacado a lo largo de su jurisprudencia, en la medida en que ello necesariamente condicionará su grado de intervención en el caso.

Este Tribunal jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación, no para el gobierno particular de las provincias, las cuales, como lo determina el artículo 122 de la Constitución Nacional, "se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Establecen su régimen electoral, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal" (conf. Fallos: 7:373; 317:1195).

Esta autonomía funcional significa que en la elección de sus autoridades cada provincia posee una potestad que no depende ni puede ser igualada por otro poder. Esta potestad de

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

darse sus constituciones y autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, reconocida y garantizada por la Constitución Nacional, asegura a las provincias su existencia como unidades políticas que poseen atributos de la potestad pública que ejercitan por medio de órganos elegidos por ellos sin intervención del poder central. De este modo el federalismo argentino significa una relación interprovincial de unidad indestructible que da sentido y existencia al Estado Federal, en el que funcionan dos esferas independientes de poderes, en relaciones de coordinación y delimitación (Fallos: 314:1915, disidencia del juez Fayt).

Estos principios —entendidos en consonancia con el artículo 121 de la Constitución Nacional, que reserva a las provincias todo el poder no delegado a la Nación— fundan la reiterada jurisprudencia de esta Corte según la cual los órganos jurisdiccionales provinciales son los naturales intérpretes de las normas de derecho público local (doctrina de Fallos: 298:321; 302:1662; 306:285 y 614; 307: 919; 314:1163, entre otros).

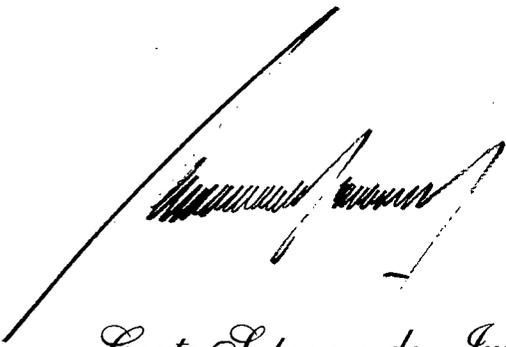
De aquí que no le incumbe a esta Corte Suprema discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al artículo 122 referido (Fallos: 177:390). Su misión más importante consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe

resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse solo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360). Esta doctrina ha sido reiterada por este Tribunal en sus diversas composiciones desde los albores de su funcionamiento y hasta sus pronunciamientos más recientes, formando una perfecta e integradora amalgama con las normas constitucionales que estructuran el sistema federal imperante en la República.

Sin embargo, la Constitución Nacional que, como se dijo, garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, el ejercicio de ellas y la elección de sus autoridades, sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1° y 5°), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (artículo 31) y encomienda a esta Corte el asegurarla como último custodio de la Ley Suprema (artículo 116).

Este Tribunal entonces debe cumplir con la delicada misión de, por un lado, no interferir en las autonomías provinciales y, por el otro, evitar que decisiones del poder jurisdiccional local lesionen instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen al sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar (artículo 5° de la Constitución Nacional).

6°) Que de acuerdo a lo expuesto, el respeto de la autonomía provincial exige que en este caso excepcional en el que, además, están en juego cuestiones de naturaleza electoral, la jurisdicción de este Tribunal -que ha sido suscitada por las

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

dos vías antes aludidas- quede estrictamente limitada a aquellos supuestos en los que la afectación del ordenamiento constitucional local resulte manifiesta y de tal gravedad que pueda provocar un quiebre del principio republicano de gobierno. De aquí se sigue que, a los efectos de que esta Corte no incurra en una intromisión indebida, debe limitarse a comprobar la existencia o inexistencia del supuesto excepcional de una manifiesta violación del ordenamiento constitucional local.

7°) Que la cuestión a decidir consiste en determinar si la sentencia del Superior Tribunal provincial -que consideró que el artículo 175 de la Constitución local habilita al actual gobernador Alberto Weretilneck a postularse nuevamente como candidato a gobernador- incurre en uno de esos supuestos excepcionales antes referidos que justifiquen la intervención de este Tribunal.

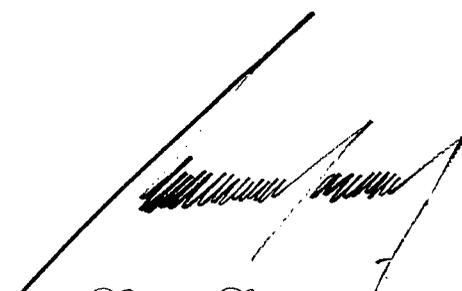
8°) Que el artículo 175 de la Constitución de la provincia de Río Negro dispone que: "[e]l gobernador y vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo".

El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro decidió que el actual gobernador se encuentra habilitado para postularse como candidato para un nuevo período en el mismo cargo. Para así decidir, consideró que no hay sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador si no son las mismas personas las que participan en el entrecruzamiento de

esos cargos. Para ello el tribunal partió de una interpretación literal de la disposición constitucional fundada en el significado de la palabra "reciprocidad" ("correspondencia mutua de una persona o cosa con otra"). En esta línea sostuvo que "recíprocamente" implica "igual en la correspondencia de uno al otro".

En consecuencia, afirmó que del artículo 175 de la Constitución provincial surgen las siguientes prohibiciones: 1) que el gobernador sea reelecto como tal por un nuevo período; 2) que el vicegobernador sea reelecto como tal por un nuevo período y 3) que haya una inversión de los cargos entre las mismas personas de forma tal que "recíprocamente" el gobernador ocupe el lugar de vicegobernador y este el de aquel. Concluyó que el Tribunal Electoral Provincial, al negar la posibilidad de una nueva candidatura del actual gobernador, creó un cuarto supuesto de prohibición no contemplado de modo expreso ni implícito en la norma: que habiendo sido electo vicegobernador en un período haya sido luego electo como gobernador por otro período inmediato. De ese modo, agregó que la interpretación expuesta por el Tribunal Electoral provincial implicó una derogación tácita de uno de los supuestos del artículo 175 ("o sucederse recíprocamente") al vaciarlo de contenido literal y jurídico, pues implicó agregar arbitrariamente un supuesto limitativo de elección no previsto en la norma.

9°) Que de lo expuesto surge que la corte local optó, dentro de las rutas exegéticas posibles, por una interpretación basada principalmente en el sentido literal de los términos de la norma, criterio hermenéutico que ha sido reconocido y

  
*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

aplicado por esta Corte desde los albores de su jurisprudencia. En tal sentido, este Tribunal ha expresado, por ejemplo, en innumerables precedentes que “[l]a primera fuente de interpretación de las leyes es su letra y, cuando esta no exige esfuerzo para determinar su sentido, debe ser aplicada directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas en la norma” (Fallos: 311:1042; 320:61, 305; 323:1625; 339:434 y 340:644, entre otros).

Por lo demás, a la hora de valorar el método interpretativo utilizado por el Superior Tribunal no cabe prescindir de que los debates de la Convención Constituyente rionegrina no contienen explicación alguna del alcance y el sentido que el constituyente provincial pretendió darle a los términos del artículo 175.

10) Que aún en el supuesto de que la postura de la actora pueda considerarse como posible y hasta incluso de mayor rigor en relación a la interpretación del ordenamiento provincial, la circunstancia de que la corte local haya realizado una exégesis también posible descarta la configuración del supuesto excepcional que autorizaría a esta Corte a decidir una cuestión electoral local. Lo contrario implicaría avasallar la autonomía provincial por cuanto, como se manifestó, en nuestro sistema federal de gobierno no cabe duda alguna de que son los órganos jurisdiccionales provinciales los naturales intérpretes de las normas de derecho público local (doctrina de Fallos: 298:321; 302:1662; 306:285 y 614; 307:919; 314:1163, entre otros).

11) Que surge con absoluta claridad que el presente caso difiere sustancialmente, tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico, de la causa CSJ 125/2019 "Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo", fallada en el día de la fecha. En esta última la cuestión sometida a la decisión de este Tribunal se refiere a la violación por parte de las autoridades locales del procedimiento previsto en la Constitución provincial para la enmienda de su propio texto. Aquí, en cambio, al igual que lo sucedido en el precedente CSJ 4851/2015/RH1 "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo" (sentencia del 11 de diciembre de 2018), el tema sometido a decisión se limita a la interpretación que la máxima autoridad judicial de la provincia realizó de una cláusula de su Constitución local.

En el caso de la provincia de La Rioja esta Corte concluye que los actos llevados a cabo por las autoridades locales violaron de manera palmaria el procedimiento de enmienda contemplado en la Constitución provincial, en la medida en que ninguna interpretación posible del texto constitucional permite avalar los actos cumplidos por las autoridades provinciales y la exégesis propuesta por la demandada resulta un sinsentido y torna incongruente la norma, violando de manera clara el texto de la disposición.

Por el contrario, en el presente caso -al igual que el de la Provincia de Santa Cruz-, según quedó dicho en los considerandos precedentes, el acto cuestionado constituye una interpretación posible de la cláusula constitucional en juego y

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

el respeto a la autonomía provincial impide que esta Corte decida la cuestión electoral local.

Por consiguiente, y de acuerdo a los fundamentos expresados en cada uno de los fallos, a diferencia de lo que acontece en el sub lite, en la causa de la Provincia de La Rioja se produce una afectación manifiesta y de tal gravedad que genera un quiebre de las reglas básicas del sistema republicano de gobierno que justifica la intervención de esta Corte a fin de perseguir el efectivo cumplimiento del ordenamiento constitucional provincial.

12) Que las razones expuestas en los considerandos precedentes conducen a rechazar la acción promovida por la actora. Resulta necesario destacar que esta decisión no implica en modo alguno pronunciarse a favor o en contra del resultado que podría generar la interpretación de la corte local acerca del sistema de reelección o sucesión recíproca de los cargos de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Río Negro en este caso. Tampoco lo resuelto implica pronunciarse sobre el acierto o error de la sentencia dictada por el Superior Tribunal provincial, sino simplemente decidir que, en el ámbito de la jurisdicción que corresponde a esta Corte Suprema, en el caso no

-//-

-//-se da un supuesto de gravedad que la habilite a adentrarse en una cuestión de naturaleza electoral provincial.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve rechazar la demanda de amparo, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Hágase saber a la Procuración General. Notifíquese.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Highton de Nolasco', written in a cursive style.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO