

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 22 de mayo de 2019

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por Alianza Cambiemos Río Negro en la causa Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ oficialización lista de candidatos (elección provincial 07/04/2019) - apelación", para decidir sobre su procedencia.

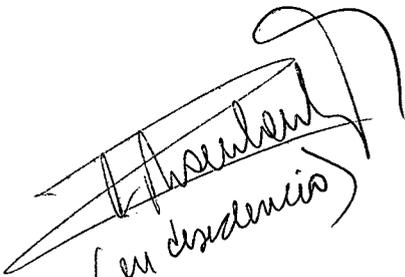
Considerando:

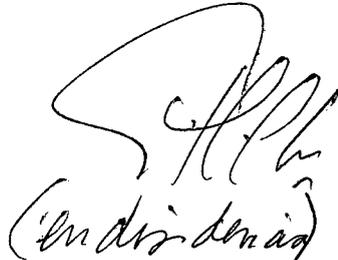
Que las cuestiones traídas a conocimiento de esta Corte encuentran adecuada respuesta en el pronunciamiento dictado en el día de la fecha en la causa CSJ 449/2019 "Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo", a cuyos fundamentos, en lo pertinente, corresponde remitir.

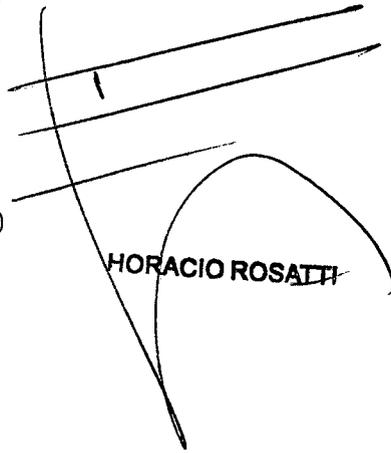
Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y, en uso de las atribuciones conferidas por el art. 16, segundo párrafo, de la ley 48, se revoca la sentencia y se hace lugar a la demanda. Con

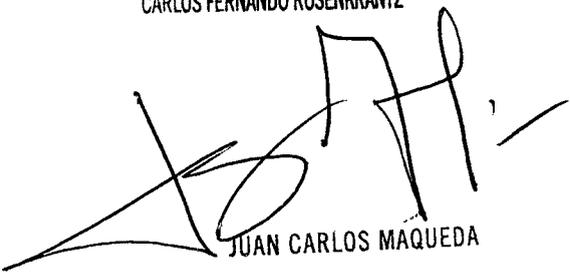
-//-

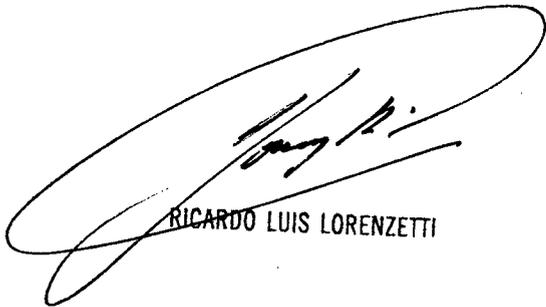
-//- costas. Notifíquese, agréguese la queja a los autos principales y, oportunamente, devuélvase.

  
(en disidencia)  
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

  
(en disidencia)  
ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

  
HORACIO ROSATTI

  
JUAN CARLOS MAQUEDA

  
RICARDO LUIS LORENZETTI

DISI-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*



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

Autos y Vistos:

1°) Oscar A. Machado, Ricardo Alberto Pridebailo y Gabriel Arias, apoderados de la alianza "Cambiemos Río Negro", deducen recurso de queja contra la resolución denegatoria del recurso extraordinario interpuesto por dicha agrupación política contra la sentencia que dictara en estos autos el Tribunal Superior de Justicia de Río Negro que resolvió revocar el anterior pronunciamiento del tribunal electoral provincial y reenviar las actuaciones para que se oficialice la candidatura de Alberto E. Weretilneck al cargo de gobernador en las elecciones que se llevarán a cabo el 7 de abril de 2019.

2°) Carlos Soria y Alberto Weretilneck fueron electos, respectivamente, gobernador y vicegobernador para el período 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 recurrente 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.

3°) Para decidir si corresponde la intervención de esta Corte por vía del recurso extraordinario corresponde establecer la existencia de relación directa (art. 15 de la ley 48) entre la interpretación del artículo 175 de la Constitución local que sirve de fundamento a la sentencia apelada y el principio republicano de gobierno garantizado en el artículo 5° de la Constitución. 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).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*



4°) 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 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.

5°) 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 recurrente 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

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*



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.

6°) 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. De tal manera, apartarse de estos 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).

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*



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 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 otro 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 representantes

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*



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

7°) 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.

8°) 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 prohíbe 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.

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*



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 el 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 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.)

9°) 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 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 recurrente 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

## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

relección pero, para resolver la cuestión planteada en autos, debe determinarse si el Gobernador Weretilneck, quien no busca una segunda relección para el mismo cargo sino su primera relección 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 recurrente, que la inteligencia atribuida por el Tribunal Superior al artículo 175 de la constitución local resulte 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 desestimar el recurso de queja interpuesto por la alianza Cambiemos Río Negro. Notifíquese.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

DISI-//-

*Corte Suprema de Justicia de la Nación*

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

Considerando:

Que las cuestiones traídas a conocimiento de esta Corte encuentran adecuada respuesta en el pronunciamiento dictado en el día de la fecha en la causa CSJ 449/2019 "Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo", disidencia de la jueza Highton de Nolasco, a cuyos fundamentos, en lo pertinente, corresponde remitir.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal se desestima la queja. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

Recurso de queja interpuesto por Oscar A. Machado, Ricardo Alberto Pridebailo y Gabriel Arias, en representación de la Alianza Cambiemos Río Negro, con el patrocinio letrado de los Dres. Ricardo Gil Lavedra y Luis Mariano Genovesi.

Tribunal de origen: Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro.

Tribunal que intervino con anterioridad: Tribunal Electoral Provincial de la Provincia de Río Negro.