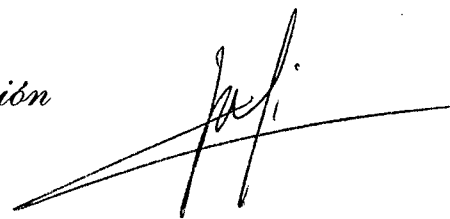


Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, 11 de diciembre de 2018.

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz en la causa Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz promovió una acción de amparo a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley 3415 de esa provincia en cuanto impone el sistema de doble voto simultáneo —conocido como sistema de lemas— para la elección de su Gobernador y Vicegobernador. Solicitó, por ello, que el estado demandado se abstuviese de aplicar esa norma en las elecciones del año 2015 y en los futuros procesos electorales.

2°) Que el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz declaró mal concedido el recurso de inconstitucionalidad deducido por esa agrupación política y, en consecuencia, dejó firme la sentencia de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minas de la Primera Circunscripción que, al revocar la sentencia de primera instancia, había rechazado el amparo.

Para así decidir, el a quo evaluó que los planteos de la Unión Cívica Radical de Santa Cruz carecían de suficiente fundamentación jurídica. Señaló que el principal agravio de esa agrupación se dirigía a cuestionar la interpretación del art.

114 de la Constitución provincial en cuanto ordena que el Gobernador y Vicegobernador serán elegidos a "simple pluralidad de sufragios". Explicó, respecto de este punto, que mientras la cámara había interpretado que dicha cláusula provincial toleraba el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, porque el mandato normativo se limitaba a excluir la elección por mayoría absoluta, los recurrentes sostenían que tal concepto de la constitución local proscribía el sistema señalado mediante el cual podía ganar un binomio que individualmente considerado no hubiera obtenido la mayoría de votos. Frente a ello, el *a quo* advirtió que la interpretación de la cámara sobre la constitución provincial no sólo era razonable y encuadraba en una de las interpretaciones posibles sino que se cimentaba en la propia jurisprudencia que ese mismo tribunal superior había fijado en el precedente "Rubalcaba". Recordó que en aquel precedente había sostenido que, a diferencia de lo establecido en otras constituciones provinciales, cuando la Constitución de Santa Cruz ordenaba en su art. 114 que el Gobernador y el Vicegobernador serían elegidos "a simple pluralidad de sufragios", admitía que se tratara de una elección por mayoría simple de votos sobre candidatos o sobre partidos políticos. Por ello, el *a quo* entendió que los agravios de los recurrentes no superaban el umbral de una mera disconformidad con una solución razonable y equilibrada a la contienda, sin socavar los fundamentos del fallo "Rubalcaba".

A su vez, el Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz entendió que los recurrentes tampoco habían articulado de manera suficiente el planteo según el cual el sistema de lemas,

Corte Suprema de Justicia de la Nación



o de doble voto simultáneo, violaba el mandato de igualdad en el sufragio que establece el art. 37 de la Constitución Nacional.

3°) Que contra dicho pronunciamiento la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz interpuso el recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja.

En su remedio federal la recurrente plantea tres agravios. En primer lugar, alega que la Ley de Lemas 2052 modificada por la ley 3415 y la sentencia del *a quo*, al violentar el art. 114 de la Constitución provincial se erigen en una vulneración del art. 5° de la Constitución Nacional. En este sentido explica que el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, es incompatible con la simple pluralidad de sufragios del art. 114 de la Constitución provincial en tanto permite que resulte ganador quien, de forma individualmente considerada, no es el candidato más votado. A su vez, sostiene que el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, violenta el art. 114 en cuanto admite que se vote primero un lema y luego un sublema mientras que la Constitución provincial ordena que serán Gobernador y Vicegobernador quienes sean "elegidos directamente por el pueblo". Concluye que la adopción de este sistema electoral, al ser contrario a la constitución local, afecta la forma representativa y republicana de gobierno que establece la Constitución Nacional y que las provincias se comprometieron a respetar (arts. 1° y 5° de la Constitución Nacional).

En segundo lugar, afirma que la ley provincial de lemas, o de doble voto simultáneo, vulnera la igualdad del voto garantizada para cada ciudadano y en consecuencia su

auténticidad reconocida en el art. 37 de la Constitución Nacional y el art. 23 inciso 1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Explica, en este punto, que si el voto debe ser igual, debe serlo a todos sus efectos, y que el resultado de la elección no puede redirigir votos hacia otro candidato diferente al que se votó. Agrega que el igual valor de un voto debe sostenerse desde su emisión hasta el escrutinio, como expresión de la inequívoca voluntad de optar por un candidato y no por otro.

En tercer lugar, argumenta que la sentencia del superior tribunal local constituye una decisión arbitraria en tanto no contestó los planteos efectuados ni los contrastó con la sentencia de cámara. Manifiesta que el *a quo* encuadró sus agravios como cuestionamientos a la interpretación efectuada por la cámara respecto del concepto de "simple pluralidad de sufragios" cuando en realidad sus agravios se dirigían a sostener que el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, se apartaba de dicho concepto.

En línea con sus tres agravios, la recurrente aclara que el presente caso es diferente del suscitado en "Partido Demócrata Progresista" (Fallos: 326:2004) ya que en aquel precedente las partes habían sometido ante esta Corte Suprema distintas cuestiones a decidir. Sostiene que en "Partido Demócrata Progresista" el *thema decidendum* versaba sobre si el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, afectaba la autenticidad del sentido del voto y coartaba la facultad de los partidos políticos de designar candidatos (conf. arts. 1º, 37 y 38 de la Constitución Nacional). Considera que allí el

Corte Suprema de Justicia de la Nación



cuestionamiento al mencionado sistema "se hizo con base únicamente en las normas de la Constitución Nacional". En cambio, alega que en el presente recurso extraordinario "en rigor se discute si el sistema de lemas se adecuaba y respeta el artículo 114 de la Constitución Provincial" (fs. 1398).

4°) Que al evaluar la admisibilidad del recurso cabe ponderar si persiste un agravio actual en lo que fue materia de estas actuaciones pues es doctrina de este Tribunal que el gravamen no subsiste cuando el transcurso del tiempo lo tornó fácticamente inoperante o cuando se removió el obstáculo legal en que se asentaba. Sin embargo, desde el precedente "Ríos" (Fallos: 310:819) esta Corte sostiene que en materia electoral la realización periódica de comicios es una realidad consustanciada con principios normativos del gobierno representativo y republicano, razón por la cual la susceptibilidad de repetición de ciertos agravios normativos hacen que subsista la actualidad de los planteos.

Ello se corrobora en el presente caso ya que, por un lado, el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, instituido por la ley 3415 se mantiene vigente, y que por el otro, las objeciones a dicho régimen fueron articuladas expresamente respecto de todos los sucesivos comicios provinciales, de manera que se conservan incólumes más allá de la elección de 2015.

5°) Que, despejada la cuestión de la actualidad del planteo de la recurrente, cabe analizar la admisibilidad de cada una de las tres cuestiones federales que se presentan.

Para hacerlo, corresponde recordar que la Constitución provincial dispone que "el Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios" (art. 114), y que de acuerdo al sistema electoral vigente en la Provincia de Santa Cruz, el ciudadano vota simultáneamente por un partido o "lema" de su preferencia y por una lista de candidatos o "sublema" dentro de las opciones que presenta un mismo partido (arts. 1° y 2° de la ley 2052, modificada por ley 3415). Finalmente, que "el Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos en forma directa por el Pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios. Cada elector sufragará por una fórmula indivisible de candidatos a ambos cargos, y resultará electo el sub-lema que dentro del lema más votado obtenga mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos a su favor" (art. 4° de la ley 2052, modificada por ley 3415).

En este marco normativo, la recurrente esgrime que la ley 3415 vulnera el derecho fundamental al sufragio reconocido en las constituciones provincial y nacional. La provincia rechaza tal pretensión, y advierte que se trata de una cuestión regida únicamente por el derecho local.

6°) Que el sistema federal que diseña la Constitución Nacional establece que las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno federal (arts. 1°, 121 y 122).

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Es por ello que cabe aquí considerar el principio republicano a la luz de las adecuaciones propias de un Estado federal que reconoce inequívocamente la autonomía de sus provincias fundadoras. Tales adecuaciones, sintetizadas por Alberdi en la "regla general de deslinde entre lo nacional y lo provincial" que consagra el citado art. 121, también fueron trazadas por Vélez Sarsfield durante la Convención de Buenos Aires que precedió a la reforma constituyente de 1860, partiendo de la premisa que "la nación pide aquellas formas que están en la Constitución; que tenga cuerpo legislativo; que tenga poder ejecutivo (...) [pero] no puede decirse que han de ser bajo tales o cuales formas sino conforme a la Constitución, con los poderes que la Constitución establece" (Intervención de Dalmacio Vélez Sarsfield, 4a sesión ordinaria, abril 27 de 1860, Convención del Estado de Buenos Aires).

7°) Que el sistema federal no solamente asegura que las provincias decidan sus regímenes electorales y elijan sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sino que también le prohíbe al gobierno central intervenir en aquellos asuntos propios de la autonomía provincial.

Así, esta Corte Suprema entendió que -en tanto autoridad federal- se encuentra alcanzada por la prohibición de intervenir en la forma en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 7:373; 177:390; 317:1195; 336:1742 y 340:914). En efecto, este Tribunal sostiene desde antaño que una de sus funciones más relevantes es la de custodiar el equilibrio federal garantizando que las autoridades provinciales y nacionales se desplieguen en órbitas distintas y evitando que

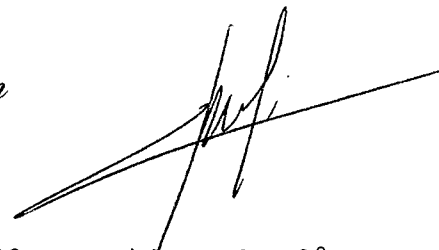
cuando se encuentren se acrecienten los poderes del gobierno central en detrimento de los provinciales o viceversa (Fallos: 186:170; 307:360).

8°) Que por otra parte, la Constitución Nacional sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo republicano, inviste al gobierno federal del carácter de garante del goce y ejercicio de esas instituciones y encomienda a esta Corte el asegurar la supremacía de la Constitución Nacional (arts. 5°, 31 y 123).

9°) Que el corolario de tal responsabilidad de custodia de la supremacía constitucional y del equilibrio federal es que esta Corte ejerza su propia atribución de revisión judicial de las leyes provinciales con máxima prudencia y reserve esa delicada función a los más excepcionales supuestos.

La intervención de este Tribunal debe estar por lo tanto rigurosamente limitada a un evidente y 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. 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"). Será solo ante este tipo de situaciones que la actuación de esta Corte no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento (Fallos:

Corte Suprema de Justicia de la Nación



310:804, considerando 18; Fallos: 336:1742 considerando 9° y Fallos: 340:914, considerando 8°).

En esos casos se justifica la intervención de esta Corte porque la Constitución Argentina no garantiza solamente la división republicana de los poderes en las provincias, sino también el goce y ejercicio efectivo y regular de las instituciones (Fallos: 154:192), entendiéndose en todo caso que esa garantía debe ser provista por el gobierno federal a cada provincia dentro del orden provincial respectivo, sin extender el imperio de las instituciones de una al territorio de otra (Fallos: 119:291; 336:954).

10) Que en el marco de los principios federales expuestos el primer agravio planteado es improcedente por dos razones.

En primer lugar, porque la ley de lemas, o de doble voto simultáneo, que una provincia dicte para organizar sus elecciones, es "fundamentalmente una ley que se refiere al sistema electoral local propio de ella y de su competencia" (Germán Bidart Campos, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Tomo I-B, p. 591, Ediar, 2001). La discusión de autos es por tanto una de carácter eminentemente provincial que debe ser resuelta en ese ámbito.

En segundo lugar, porque no se constata en autos el excepcional supuesto que habilitaría la intervención de esta Corte en materia reservada a las provincias; como se explicará a continuación, la agrupación recurrente no acredita que se haya

configurado una cuestión federal apta para habilitar la instancia del art. 14 de la ley 48 (Fallos: 316:842; 317:1798).

En efecto, más allá de que se alegue que la sentencia apelada violenta el art. 114 de la Constitución provincial al admitir la convalidación de la Ley de Lemas 2052 modificada por la ley 3415, lo cierto es que ello no encuentra sustento en las constancias de la causa. El superior tribunal local, en su carácter de intérprete de la propia constitución, entendió que cuando esa cláusula ordena que "el Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios", admite el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo instituido por la ley 3415. Así, cuando consideró inadmisibles los cuestionamientos de la apelante, recordó su propia jurisprudencia en la materia y señaló que la cláusula debía ser entendida como mayoría simple de votos sobre candidatos o partidos políticos, razón por la cual advirtió que la sentencia de la cámara al convalidar el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, era razonable y encuadraba en una de las líneas hermenéuticas posibles.

Ante esta lectura de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz y a la luz de las reseñadas pautas de prudencia que imperan la intervención de autoridades federales en asuntos propios del ejido de la autonomía provincial, no resulta posible tener por acreditado que la sentencia del superior tribunal local tergiverse el art. 114 de la Constitución provincial. Descartada esta premisa del argumento de la recurrente, no puede sino concluirse que no se demostró una vulneración al art. 5° de la Constitución Nacional. En realidad, el agravio referido a que

Corte Suprema de Justicia de la Nación



la Ley de Lemas 2052 modificada por la ley 3415 y la sentencia del a quo vulneran la Constitución Nacional porque violentan el art. 114 de la Constitución provincial remite exclusivamente a la interpretación de esta última norma, que es la norma de derecho público local por excelencia.

11) Que esta conclusión se ve confirmada por la circunstancia de que la propia apelante reconoce que a diferencia de lo ocurrido en el precedente "Partido Demócrata Progresista" en el que el cuestionamiento a la ley de lemas, o de doble voto simultáneo "se hizo con base únicamente en las normas de la Constitución Nacional", aquí las normas que impugna se vinculan estrictamente a la adecuación y respeto del art. 114 de la Constitución provincial. Tanto es así que para ilustrarlo sostiene que "en el caso de la Provincia de Santa Cruz, los representantes del pueblo de la Provincia, reunidos en Convención Constituyente, y en ejercicio de las facultades no delegadas por la Provincia al Estado Federal, adoptaron un sistema electoral específico para la elección de gobernador y vicegobernador. Frente a la elección soberana del constituyente local en el artículo 114 (...) -en rigor- se discute si el sistema de lemas se adecúa y respeta el artículo 114 de la Constitución Provincial" (fs. 1398 vta.).

Por el contrario y si, so capa de la invocada violación a los principios democráticos del art. 1° y 5° de la Constitución Nacional, o su insuficiente tutela, la Corte pudiera traer a sus estrados todos los actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias, imperaría un

régimen unitario en lugar del federal que ordena el art. 1° (arg. Fallos: 236:559 y "Partido Obrero" Fallos: 336:1742).

12) Que el segundo agravio de la apelante referido a la violación al derecho al sufragio igualitario fue articulado con tal vaguedad que debe ser también desestimado.

Ello es así porque la recurrente no ensayó un argumento tendiente a explicar de qué modo entiende que el sistema instituido por la Ley de Lemas 2052 modificada por la ley 3415, más allá de sus invocados deméritos e inconvenientes, se erige en un desconocimiento de la garantía de igualdad de voto reconocida en el art. 37 de la Constitución Nacional y el art. 23 inciso 1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Su planteo, en cuanto a que el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, hace que, *ex post* al resultado electoral, ciertos votos sean redirigidos hacia otro candidato distinto del efectivamente emitido, finalmente reposa sobre la premisa de que el valor que expresa un voto es una "inequívoca voluntad sobre un candidato y no por otro" dentro del mismo partido. Sin embargo, dicha premisa no dista de ser una de las posibles y reenvía a las consideraciones efectuadas en sede local. A su vez, su agravio también se sostiene sobre la idea de que la ley de lemas, o de doble voto simultáneo, supone un redireccionamiento de sufragios sin tener en cuenta que podría tratarse de un cálculo escalonado, en el que primero se identificaría el partido más votado y en segundo lugar se detectaría al candidato más votado dentro de ese partido. Por último, no acreditó cómo la garantía de la igualdad del sufragio se ve directamente afectada si un sufragio dirigido por un

Corte Suprema de Justicia de la Nación



elector a un candidato es computado por otro del mismo lema, cuando esa misma posibilidad rige *ex ante* para todos quienes participan en la votación.

13) Que, por último, el tercer agravio que plantea la parte vinculado a la omisión de tratar sus impugnaciones tampoco puede prosperar de conformidad con el estándar de arbitrariedad fijado hace más de cincuenta años por esta Corte (doctrina del caso "Estrada, Eugenio" Fallos: 247:713; 330:4797; 340:914).

La agrupación recurrente sostiene que el *a quo* erró al encuadrar sus objeciones como cuestionamientos a la interpretación efectuada por la cámara respecto del concepto de "simple pluralidad de sufragios" cuando en realidad se dirigían a sostener que el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, se apartaba de dicho concepto. Sin embargo, no acredita la arbitrariedad endilgada. En efecto, la parte incurre nuevamente en una argumentación circular ya que su planteo supone que "simple pluralidad de sufragios" del art. 114 de la Constitución provincial debe ser definido exclusivamente como mayoría de votos sobre candidatos. Empero, ello no rebate lo interpretado en sede local en cuanto a que "simple pluralidad de sufragios" puede entenderse como mayoría de votos sobre candidatos o partidos políticos.

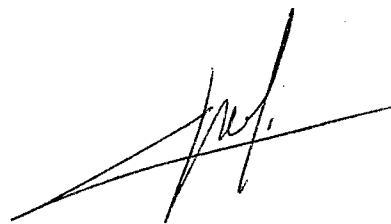
Vale señalar que esta interpretación no resulta, *per se*, "inconcebible dentro de la racional administración de justicia" en los términos del citado precedente "Estrada", dado que en Santa Cruz el sistema electoral está íntimamente conectado con el régimen de partidos políticos, los cuales

funcionan como los agentes que ordenan el debate público evitando la dispersión de las voluntades y a quien la propia normativa provincial confiere un rol preponderante.

14) Que, en efecto, la Constitución de la provincia establece la centralidad de los partidos políticos en la vida pública y política santacruceña al definirlos como "instituciones indispensables de la democracia, responsables de la cultura política y de la confianza que el pueblo deposita en ellos y garantes de la participación ciudadana". A tal punto realza la importancia de los partidos políticos en la vida cívica de la provincia que "se asegurará la representación de los partidos políticos en los organismos colegiados cuya naturaleza jurídica lo permita, y no tengan fijada por esta Constitución una conformación especial" (art. 80).

15) Que el texto de la Constitución de la provincia de Santa Cruz también recepta la trascendencia de los partidos políticos al prever que ley debe determinar "la forma en que el Gobierno concurrirá materialmente a la difusión por la prensa de las ideas de los Partidos Políticos" (art. 14 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz). Asimismo cuando establece que se "sancionará una ley electoral uniforme para toda la Provincia" cuya base debe comprender la "Fiscalización por los partidos políticos" (inc. 5° del art. 78 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz). Además, establece la necesidad de que se dicte una ley que regule "el régimen para los Partidos Políticos que actúen en la Provincia" y que "sus bases serán las siguientes: 1) Obligación para los Partidos Políticos de sancionar una plataforma electoral y una carta orgánica conforme

Corte Suprema de Justicia de la Nación



al régimen legal, y que establezca: a) Publicidad del padrón de afiliados. b) Publicidad del origen y destino de sus fondos. 2) Garantía de los comicios internos para candidatos a cargos electivos, provinciales y municipales por el Tribunal Electoral Permanente, conforme a los procedimientos que determinen las respectivas cartas orgánicas (art. 79 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz).

16) Que en este marco, el sistema electoral diseñado por la ley 2052 modificada por la impugnada ley 3415 -la Ley de Lemas- se organiza en torno a la actuación del partido político, en la medida en que para "la elección de Gobernador, Vicegobernador (...) podrán constituirse 'Sub-lema', los cuales podrán presentar candidatos siempre que, en cada caso, hayan cumplimentado con los requisitos exigidos por la presente ley. Los ciudadanos afiliados a los Partidos Políticos que conformen un 'Lema', podrán avalar válidamente dentro de aquél a un Sub-lema por cada categoría de candidatos" (art. 4°). Un sub-lema, para ser tenido como tal, deberá "presentar el aval del quince por ciento (15%) del Padrón de los afiliados del Partido Político al que pertenezcan" (arts. 2° y 3°). El "lema", agrega finalmente la ley, "pertenece al Partido Político, Alianza o Frente Electoral que lo haya registrado" (art. 7°).

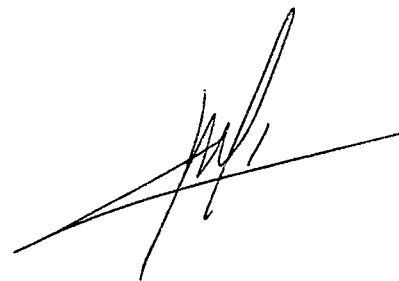
17) Que por su parte la ley 1499 -Ley de Partidos Políticos Provinciales y Municipales- directamente establece que a "los Partidos Políticos Provinciales y Municipales les compete, como fin de carácter electoral, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos" (art. 3°).

18) Que de la lectura conjunta de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz, de la Ley de Lemas -ley 2052 modificada por ley 3415- y de la Ley de Partidos Políticos Provinciales y Municipales -ley 1499- se desprende que prácticamente no hay posibilidad de presentar un candidato que no sea a través de un partido político. Por estas razones, el sistema electoral y de partidos seleccionado por los representantes de la provincia debe entenderse como la manifestación de una elección institucional que puso justamente a los partidos como canales de la expresión política democrática.

19) Que la relevancia de los partidos políticos para cumplir funciones de articulación de la democracia representativa ha justificado su reconocimiento en la mayoría de los ordenamientos constitucionales de posguerra. A la luz de ello, y de nuestra historia reciente, la reforma constitucional de 1994 reconoció explícitamente a los partidos políticos, que hasta entonces habían estado ausentes del texto de la Ley Suprema (art. 38).

Es además la senda en la que se inscribe la jurisprudencia de esta Corte que definió al partido político como una organización "necesaria para el desenvolvimiento de la democracia representativa" (Fallos: 310:819 "Ríos"), calificación que ha recientemente acentuado -en su actual composición- al establecerlos como "una pieza clave para la existencia del régimen representativo" (Fallos: 339:1223 "Abarca"). Los partidos coexisten -se dijo en ambos precedentes citados- para el mantenimiento de la vida social, a cuya

Corte Suprema de Justicia de la Nación



ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones, y, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto (considerando 13 de "Ríos" y considerando 26 de "Abarca").

20) Que finalmente, las consideraciones efectuadas en esta decisión se ven corroboradas por las instancias constituyentes que atravesó Santa Cruz desde su provincialización. La primera constitución de la provincia de Santa Cruz (1957) fue reformada en 1994 y 1998. De la reforma de 1994 -que fue precedida por el "Pacto de Río Gallegos", acuerdo entre los partidos políticos preponderantes en el escenario provincial- cabe señalar algunas instancias del debate que la precedieron, dado que sus términos resultan significativos para entender cuán local resulta ser la temática que este caso plantea.

La constituyente provincial de 1994 mantuvo inalterado el texto constitucional que ordena que "el gobernador y vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios". Ello tiene especial relevancia considerando que ya desde 1988 los representantes de la Provincia de Santa Cruz habían adoptado el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo, como su régimen electoral (art. 1° del texto original de la ley 2052, cuyo art. 15 deroga cualquier norma que se le oponga). No obstante, en el seno de la mencionada Convención Constituyente de 1994, uno de los dos proyectos de reforma del art. 114 proponía anexar una

disposición transitoria que "anulaba" la ley de lemas, o de doble voto simultáneo (Despacho de minoría, pág. 74 del Debate de la Convención Constituyente de la Provincia de Santa Cruz, sesión del 23 de agosto de 1994). El fundamento de la propuesta radicó justamente en que se trataba de una norma inconstitucional por violar la simple pluralidad de votos (pág. 75 del debate citado). Sin embargo, la propuesta de "anular" la ley de lemas, o de doble voto simultáneo, no fue aceptada por los constituyentes provinciales (pág. 85 del debate citado).

Vale agregar que cuando en 1998 la Provincia de Santa Cruz reformó la constitución, tampoco alteró el art. 114.

21) Que sin perjuicio de lo expuesto, debe dejarse en claro que las razones expresadas en la solución de este pleito no salvan la baja calidad institucional reprochada al sistema de lemas o de doble voto simultáneo.

Es decir que aun cuando nuestro ordenamiento federal admite, dentro de un espectro razonable, variaciones en la forma en que las autonomías provinciales se dan sus propias instituciones, los diferentes regímenes electorales instituidos en cada provincia evidenciarán ventajas y desventajas. La experiencia enseña que el sistema de lemas, o de doble voto simultáneo presenta una serie de peculiaridades para el funcionamiento de la democracia representativa en tanto incrementa la confusión del electorado, fomenta el fraccionamiento de los partidos políticos y traslada potencialmente a la elección general el conflicto interno partidario.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. J. J.', written over a horizontal line.

22) Que el diseño de un sistema electoral condiciona siempre -y forzosamente- el resultado de la votación. Ningún sistema electoral es neutro o "inocente" como lo graficaba Pedro José Frías (Actas de la Jornada de Análisis y Discusión sobre Ley de Lemas realizada en Puerto General San Martín, 7 de abril de 1990, pág. 87). La elección de un sistema facilita la tarea de partidos de determinado tipo, y dificulta la de otros, de distintas características.

Ante esta evidencia, aun cuando diversos sistemas electorales puedan ser compatibles con el orden constitucional, corresponde que las legislaturas evalúen su idoneidad como instrumentos para receptor lo más fielmente posible la voluntad popular. Si de ese análisis se concluye que un determinado sistema -como puede ser el de lemas, o de doble voto simultáneo- genera baja calidad institucional, en el sentido de que no mejora el desarrollo y la capacidad de las instituciones políticas en ser eficientes instrumentos para la realización democrática, bien vale preguntarse si no resulta necesario reformar esos textos para adaptarlos a las realidades y exigencias de las democracias modernas.

El ciudadano debe ser el centro de la atención de quienes tienen a su cargo la administración de los asuntos públicos. Las reglas electorales deben enfocarse en garantizar al ciudadano el ejercicio de una voluntad bien clara, sin confusiones, y para ello se necesita que la información sea simple y entendible. Como se dijo, es inconveniente la multiplicación infinita de candidatos sin tener una idea clara de las ideas que representan. La prudencia es un valor inherente

a la práctica constitucional, que obliga a todos los que tienen responsabilidades conferidas por el pueblo a encaminar sus aspiraciones en la senda del bien común.

23) Que sin embargo, el que un sistema electoral resulte inconveniente, no lo convierte de por sí en inconstitucional.

Es conocida la ya tradicional doctrina de esta Corte que sostiene que el acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas, no son puntos que pertenezcan a la revisión de la constitucionalidad de las leyes y por ende a la potestad de este Poder Judicial (Fallos: 313:410; 324:2248; 325:2600; 338:1455). Así, la injusticia o la inconveniencia política no constituyen una objeción a la validez constitucional de las leyes (confr. arg. Fallos: 242:73); tampoco incumbe a esta Corte "conocer respecto de la cordura, acierto o inconveniencia con que han sido ejercidas las atribuciones propias de los gobiernos provinciales" (Fallos: 210:500). Y para la materia específicamente electoral, se ha distinguido que "una cosa es la política en sí y una muy otra el derecho político que la regula jurídicamente" (Fallos: 243:260, voto del juez Boffi Boggero).

Es así que siempre que los sistemas electorales provinciales se mantengan dentro de los estándares de legalidad y razonabilidad propios de la democracia representativa, se admiten diferentes modalidades sin exigir uno en particular mediante el cual los derechos a votar y a ser elegido deban ser ejercidos (confr. arg. Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Corte Suprema de Justicia de la Nación



en el caso "Castañeda Gutman", sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 147, 149 y 162).

24) Que corresponde resumir los principios que guían la intervención de este Tribunal en materia electoral.

Esta Corte Suprema entendió que se encuentra alcanzada por la prohibición de intervenir en la forma en que las provincias organizan su vida autónoma y que debe garantizar el funcionamiento del sistema federal.

Asimismo, la Constitución Nacional sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo republicano (arts. 5°, 31 y 123).

Por lo tanto, la intervención de este Tribunal se limita a aquellos casos en que hay un evidente apartamiento de las normas de derecho público local o cuando se viola el sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar.

Dentro de estos principios deben mencionarse, por su importancia en el caso, el respeto de la voluntad mayoritaria, la estabilidad de las reglas, el federalismo y la garantía que tiene el ciudadano a un rango de opciones electorales suficientemente amplio, pero también claro y organizado.

25) Que, sin dudas, la voz del pueblo de la Nación es la fuente más legítima para adoptar decisiones en una sociedad organizada democráticamente, ya que toma en cuenta la opinión del mayor número de individuos que se expresan sobre una

cuestión precisa sometida a su consideración. El principio mayoritario está fundado en la Constitución y las decisiones de este tipo gozan de una presunción de razonabilidad, lo que se expresa en el principio de no justiciabilidad de las cuestiones políticas (Fallos: 53:420).

Como contrapartida, cabe señalar que la Constitución no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de Derecho ni permite que las mayorías puedan derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos.

La ponderación razonable de ambos principios es la que permite fijar criterios precisos de control jurisdiccional.

En todos los casos, es imprescindible distinguir aquello que se considera inconveniente, pero que no viola una norma constitucional.

26) Que también es necesario recordar que el buen funcionamiento del sistema se edifica sobre algunas reglas que deben ser aceptables para quienes están distanciados por una competencia electoral particular, y que lo serán en las subsiguientes cuando cambien sus posiciones de poderío o debilidad.

Por esta razón, no es admisible modificar las reglas sobre la base de los beneficios o perjuicios que producen para un sector en particular en una determinada oportunidad. Un principio de estas características no podría fundar la

Corte Suprema de Justicia de la Nación



competencia política, ya que ninguna persona razonable aceptaría formar parte de una sociedad organizada de esa manera. Lamentablemente, la práctica electoral, durante muchos años, en diversos ámbitos del territorio nacional, demuestra una inestabilidad que resulta necesario superar.

El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del Estado de Derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

27) Que la organización federal se basa en el respeto de un principio general de descentralización institucional, inspirado en el objetivo de lograr una sociedad más plural, abierta y participativa. Como todo principio, constituye un mandato para lograr su máxima satisfacción compatible con otros que resulten aplicables al caso mediante un juicio de ponderación judicial.

Si las autonomías provinciales fueran despojadas de hecho de sus atributos principales, se produciría una concentración de las decisiones y una supresión fáctica de su ejercicio. Esa práctica es contraria al principio enunciado, el que manda perseguir, en la mayor medida posible en el caso, la diversidad, y el diálogo plural. En este sentido, la protección de la autonomía provincial tiene una máxima importancia ya que no solo conlleva una razonable descentralización institucional, sino que permite una relación más inmediata entre gobernantes y gobernados.

28) Que a modo de síntesis puede concluirse, en primer término, que este caso orbita exclusivamente sobre la interpretación de derecho público provincial. Y en segundo lugar, que ninguno de los diversos planteos efectuados por la agrupación recurrente logran evidenciar la ocurrencia de las excepcionales circunstancias que -en los términos de la consolidada jurisprudencia de este Tribunal reseñada en los considerandos 9° a 13- habilitan la intervención de esta Corte en asuntos que las provincias han reservado a su autonomía por imperio del federalismo.

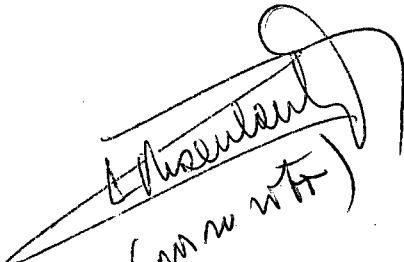
La regla que establece la Constitución Nacional en la concordancia de los arts. 1°, 121 y 122 según la cual las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno federal se traduce en la presente controversia en el respeto a la manera en que la justicia provincial interpretó las normas locales aplicables. Es por ello que la contienda culmina en el ámbito jurisdiccional de la Provincia de Santa Cruz.

Por ello, y de conformidad en lo pertinente con lo

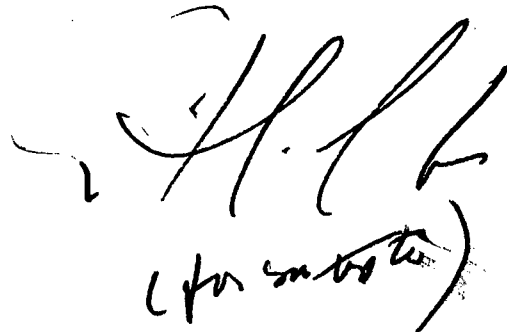
-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación


-//- dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.



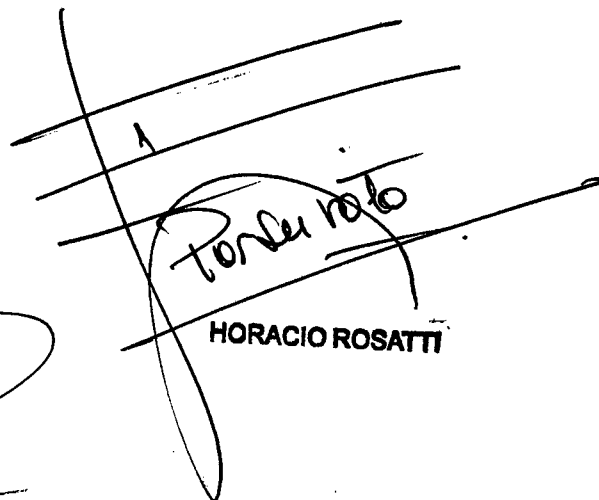
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA




HORACIO ROSATTI



RICARDO LUIS LORENZETTI

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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

Considerando que:

1°) Los antecedentes de la causa y los agravios de la apelante se encuentran adecuadamente reseñados en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que cabe remitir por razones de brevedad.

2°) En lo que a la admisibilidad del recurso interpuesto respecta, debe tenerse presente que resulta ajena a la instancia del art. 14 de la ley 48 la revisión de sentencias que resuelven cuestiones regidas por el derecho público provincial, puesto que la decisión final sobre tales cuestiones se encuentra reservada -como principio y salvo supuesto de arbitrariedad- a los tribunales locales (Fallos: 311:2004; 324:1721; 340:914; entre otros). Procede analizar, entonces, si en el presente caso se verifica un supuesto de arbitrariedad, tal como dicho supuesto ha sido concebido por esta Corte, que habilite la intervención del Tribunal.

3°) La Constitución Nacional establece que las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas (art. 122). Establecen su régimen electoral, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia "sin intervención del Gobierno federal". La palabra "Gobierno" en la frase anterior, incluye a la Corte Suprema, a la que, por lo tanto, no le incumbe discutir las formas en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 177:390; 330:4797). El respeto por las autonomías locales -y la

consiguiente deferencia hacia las decisiones que, a ese respecto, toman los tribunales de provincia- no significa que las disposiciones que las provincias adoptan en el ámbito de su organización institucional resulten completamente inmunes a la revisión judicial por esta Corte. Como se ha sostenido reiteradamente, si bien la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, el ejercicio de ellas y la elección de sus autoridades, les exige sujeción al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°), e impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (art. 31), encomendando a esta Corte, como último custodio de la Ley Suprema, que asegure la sujeción e imposición mencionada (art. 116) (Fallos: 310:804, 2845; 314:1723; 330:4797; entre otros).

4°) A los efectos de intervenir en aquellos casos en los que se cuestiona a una ley local por ser violatoria de una Constitución de provincia, esta Corte, a lo largo de su existencia, ha desarrollado un estándar.

El estándar que esta Corte ha fijado requiere que se demuestre un "ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a las normas de derecho público local" (Fallos: 314:1915; 340:914; entre otros). Esta pauta tiene por finalidad compatibilizar las autonomías locales con la misión irrenunciable de este Tribunal de impedir que las decisiones del poder judicial local lesionen instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen al sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar y cuyo

Corte Suprema de Justicia de la Nación



respeto es condición del aseguramiento del goce y ejercicio de las instituciones locales (art. 5°, Constitución Nacional).

5°) En esta causa los tribunales locales interpretaron que las expresiones "elegidos directamente por el pueblo" y "a simple pluralidad de sufragios" contenidas en el art. 114 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz deben ser entendidas en el sentido de que, por un lado, la exigencia de la elección directa solo excluye la elección por medio de colegios electorales y, por el otro, la simple pluralidad de sufragios solo se contrapone a la exigencia de una mayoría absoluta y resulta satisfecha tanto si los candidatos individuales obtienen la mayoría de votos como si los partidos políticos lo hacen una vez que se suman todos los sub-lemas que ofrecieron al electorado.

Los defectos que se atribuyen a la sentencia apelada no alcanzan a demostrar que tal interpretación constituya un "ostensible apartamiento del inequívoco sentido" que cabe atribuir a la norma citada y que, por ello, corresponda su descalificación. La recurrente, para que esta Corte admitiera su reclamo, debió haber demostrado que aquellas afirmaciones de los tribunales locales no constituyen una interpretación posible de la norma constitucional local en juego.

Es de destacarse que en autos tampoco se demostró que las leyes impugnadas por el recurrente encubran el favorecimiento de un determinado partido o lema a fin de perpetuarse en el poder, extremo cuya demostración permitiría la federalización de la cuestión y, con ello, la intervención de

esta Corte porque en ese caso el reclamo podría entenderse como articulado en resguardo de derechos concedidos por la Constitución Nacional. El carácter local de la materia electoral no impide que se pueda demostrar en juicio que las decisiones de los tribunales provinciales tienen el efecto sistemático de impedir o dificultar sustancialmente que el electorado ejerza su derecho inalienable a sustituir en el ejercicio del poder a las personas que lo han venido ejerciendo en el pasado. No debemos nunca olvidar que el voto es la piedra angular de toda sociedad democrática.

En tales condiciones, deben desestimarse los agravios fundados en la pretendida incompatibilidad de las normas impugnadas con el texto constitucional provincial invocado. Esta desestimación no constituye, naturalmente, una convalidación del sistema electoral que se impugna en estos autos, ni un pronunciamiento acerca de si en última instancia resulta plausible la interpretación que los tribunales provinciales han hecho del art. 114 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz, sino únicamente el rechazo de los agravios presentados por la recurrente, de acuerdo con el estándar aplicable a este tipo de casos.

6°) En cuanto a los agravios de orden constitucional federal que se pretende traer a conocimiento de esta Corte, como acertadamente destaca la señora Procuradora Fiscal, carecen de relación directa e inmediata con la cuestión a resolver (art. 15, ley 48), que se centra en la interpretación de una norma constitucional provincial, lo que -por lo demás- ha sido reconocido por la propia recurrente Unión Cívica Radical en su

Corte Suprema de Justicia de la Nación

recurso extraordinario, al remarcar que en el caso "se discute si el sistema de lemas se adecúa y respeta el artículo 114 de la Constitución Provincial" (fs. 1398 vta.).

Para fundar un agravio basado en la Constitución Nacional no resulta suficiente la mera invocación genérica del desconocimiento del régimen representativo y republicano de gobierno, del derecho a la igualdad del voto y de la autenticidad de las elecciones. Ello, *per se*, no configura una materia federal apta para ser considerada y decidida mediante la vía del art. 14 de la ley 48. Es que, como es sabido, "no cabe admitir recursos basados en cláusulas constitucionales, pero referentes a cuestiones no regidas de modo directo por normas federales, pues de tal modo se haría ilimitado el acceso a sus estrados, toda vez que no hay derecho que en definitiva no tenga su raíz y fundamento en la Constitución, aunque esté directa o indirectamente regido por el derecho común o local" (Fallos: 320:1546; 340:914, voto concurrente del juez Rosenkrantz; entre otros).

Por ello, y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.


CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

VO-//-

2015

Corte Suprema de Justicia de la Nación

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

Considerando:

1°) Que la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz promovió una acción de amparo con el objeto de que se declare la nulidad absoluta e inconstitucionalidad de los arts. 3° y 4° de la ley local 3415, en cuanto establecen el denominado sistema de lemas y sub-lemas para la elección de los cargos de gobernador y vicegobernador provinciales. Solicitó, además, que se ordene a la Provincia de Santa Cruz, demandada en autos, que se abstenga de aplicar dicho régimen en los futuros procesos electorales.

Tras efectuar una reseña de los cambios legislativos producidos a nivel provincial en la materia, la actora expuso que las normas impugnadas vulneran los arts. 114 y 79, inc. 2°, de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz, así como también los arts. 5° y 37 de la Constitución Nacional.

En síntesis, expresó que el sistema de lemas y sub-lemas resulta incompatible con la elección directa del gobernador y vicegobernador por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios establecida por el art. 114 de la Constitución local. Asimismo, sostuvo que dicho mecanismo electoral conlleva la supresión de las elecciones internas dentro de los partidos políticos, por lo que viola lo previsto en el art. 79, inc. 2°, de la Constitución provincial en cuanto asegura a los partidos políticos la "garantía de los comicios internos para candidatos a cargos electivos, provinciales y

municipales por el Tribunal Electoral Permanente, conforme a los procedimientos que determinen las respectivas cartas orgánicas". Sumado a ello, la actora señaló que el sistema de lemas y sub-lemas que impugna conculca también principios constitucionales de orden nacional, tales como el sistema representativo y republicano de gobierno y la garantía de igualdad del voto (arts. 5° y 37 de la Ley Fundamental).

2°) Que la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia de Santa Cruz revocó el fallo de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo y declarado la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.

Para así decidir, la cámara consideró en primer lugar que el sistema de lemas y sub-lemas, en la medida que asegura una relación inmediata entre representante y representado, sin la intermediación de electores o compromisarios, no puede ser interpretado como un sistema indirecto que contradiga lo establecido en el referido art. 114 de la Constitución provincial.

En segundo lugar, expresó que la simple pluralidad de sufragios a la que alude la mencionada cláusula constitucional local debe ser entendida como mayoría relativa, por oposición a la mayoría absoluta, y considerada en relación al partido político que representa el lema. En esa inteligencia, explicó que en el sistema de lemas establecido por el legislador, el partido político o lema que obtiene el mayor número de votos, sumados los de todas las fórmulas de candidatos o sub-lemas que

Corte Suprema de Justicia de la Nación



lo integran, resulta el ganador de la elección y dentro de ese lema es electo el sub-lema más votado. Por lo tanto, la cámara concluyó que tampoco en este punto existe una contradicción entre el régimen legal cuestionado y la norma constitucional que regula la elección del gobernador y vicegobernador. En este sentido, señaló que este sistema de doble voto simultáneo implementado por el legislador –cuyo mérito o conveniencia no corresponde a los jueces indagar– se ajusta a las bases mínimas que los constituyentes locales establecieron para el sistema electoral de la provincia, y es respetuoso, a su vez, de los preceptos contenidos en la Constitución Nacional.

3°) Que contra este pronunciamiento, la actora interpuso recurso de inconstitucionalidad, que fue declarado mal concedido por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz.

Para resolver de ese modo, el máximo tribunal local consideró que los agravios del recurrente solo traducían discrepancias con lo sostenido y resuelto por los jueces de la causa de un modo suficientemente fundado, a través de una interpretación razonable de las normas en juego; por lo que no lograban habilitar la apertura de dicha instancia extraordinaria del ordenamiento procesal local. Recordó un precedente propio en el que había convalidado la constitucionalidad del sistema de lemas y sub-lemas ("Rubalcaba"), e hizo mención de la tradicional doctrina de esta Corte según la cual la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad que debe ser considerado como última *ratio* del orden jurídico, por lo que no cabe efectuarla sino cuando la

repugnancia con la norma constitucional es manifiesta y la incompatibilidad inconciliable.

4°) Que disconforme con esta decisión, la Unión Cívica Radical de Santa Cruz dedujo el recurso extraordinario federal (fs. 1381/1401) cuya denegación (fs. 1509/1517 vta.) origina la presente queja.

En su recurso extraordinario, señala en primer término que la decisión del *a quo* fue arbitraria, pues al declarar mal concedido el recurso de inconstitucionalidad omitió el tratamiento de las cuestiones federales en juego oportunamente expuestas y que resultaban conducentes para la solución del litigio.

Expresa que los arts. 3° y 4° de la ley local 3415, en cuanto establecen el régimen de lemas y sub-lemas para la elección de los cargos de gobernador y vicegobernador no son compatibles con el mecanismo electoral establecido por los constituyentes de la Provincia de Santa Cruz, según el cual "El Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios" (art. 114 de la Constitución local). En este sentido, sostiene que el sistema de lemas adoptado por el legislador permite que sea electo gobernador un candidato que no haya sido el más votado, en contraposición a la clara regla establecida en el citado art. 114 de la Constitución provincial que, según dice, exige que se vote un binomio de personas como candidatos y que la dupla más votada sea proclamada ganadora. Agrega que si la referida simple pluralidad de sufragios se computa sobre el lema o partido

Corte Suprema de Justicia de la Nación



político, y no respecto de cada candidato, no se está ante una elección directa. En esta inteligencia, la recurrente sostiene que ello no solo vulnera una disposición expresa de la Constitución local, sino que también afecta la plena vigencia de la forma republicana y representativa de gobierno, consagrada por la Constitución Nacional y que los Estados provinciales deben respetar y asegurar.

Asimismo, afirma que un sistema de voto simultáneo y acumulativo como el implementado por las normas impugnadas, que permite el redireccionamiento del voto hacia un candidato diferente al escogido por el votante, se contrapone al principio de igualdad del voto reconocido en el art. 37 de la Ley Fundamental, así como también a la autenticidad del sufragio, contemplada en el art. 23.1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y definida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la necesidad de que exista una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección (CIDH resolución 1/90, casos 9768, 9780 y 9828, del 17 de mayo de 1990; considerando 47).

Por último, manifiesta que resulta inaplicable al *sub lite* la doctrina del caso "Partido Demócrata Progresista" (Fallos: 326:2004). Al respecto sostiene que mientras en el precedente el cuestionamiento a la ley de lemas de la Provincia de Santa Fe fue hecho exclusivamente con base en la Constitución Nacional, en la presente causa se discute si el sistema de lemas respeta el régimen electoral establecido por la propia Constitución provincial, "su legalidad y constitucionalidad y el

impacto en el sistema representativo y republicano que la vulneración de la legalidad y constitucionalidad generan".

5°) Que a fin de verificar las condiciones requeridas para habilitar la vía del art. 14 de la ley 48, cabe recordar que, en principio, resulta ajeno a esta instancia el examen de decisiones que resuelven cuestiones regidas por el derecho público provincial, porque son privativas de los tribunales locales (doctrina de Fallos: 305:112; 324:1721, 2672; entre otros). Lo resuelto sobre la base del derecho local y lo atinente a la incompatibilidad de leyes locales con la Constitución de la provincia, no plantean cuestión federal susceptible de recurso extraordinario (Fallos: 271:276; 273:347; 276:40, entre otros), salvo, claro está, que se configure un supuesto de arbitrariedad que —por las razones que se expondrán a continuación— no ocurre en el caso.

6°) Que la naturaleza y las implicancias de la cuestión planteada llevan a destacar que este Tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, 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 art. 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; 340:914).

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 darse sus constituciones y autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, reconocida y garantizada por la Constitución Nacional, les asegura su existencia como unidades políticas que poseen en profundidad determinados 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).

7°) Que estos principios -entendidos en consonancia con el art. 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 art. 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.

8°) Que, 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 (arts. 1° y 5°), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (art. 31) y encomienda a esta Corte el asegurarla como último custodio de la Ley Suprema (art. 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 arbitrarias 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 (art. 5° de la Constitución Nacional).

Corte Suprema de Justicia de la Nación



9°) Que el núcleo de la cuestión radica entonces en determinar cuál es el criterio que ha utilizado el Tribunal para tan delicada misión. Ese estándar de revisión ha sido definido en Fallos: 310:804, "Sueldo de Posleman", del 22 de abril de 1987. En este precedente se estableció que la intervención por parte de esta Corte está rigurosamente limitada a los casos en que, frente a un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local, 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. Solo ante situaciones de excepción como la enunciada, la actuación de este Tribunal Federal no avasallaría las autonomías provinciales, sino que procuraría la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804, considerando 17; 314:1915; 330:4797).

10) Que establecidos ciertos principios fundamentales que hacen a la convivencia entre la Nación y las provincias, cabe adentrarse ahora a considerar los planteos de la agrupación política recurrente a la luz del criterio de revisión desarrollado precedentemente.

De la lectura de la pieza recursiva surge que los agravios dirigidos a calificar la sentencia del superior tribunal local como arbitraria no logran alcanzar los lineamientos del estándar explicado en el considerando anterior para justificar la intervención de esta Corte en cuestiones de

interpretación de normas locales vinculadas con el proceso electoral provincial. Si bien la postura del recurrente podría aportar una conclusión de mayor rigor en relación a la interpretación de la ley electoral provincial y la Constitución provincial, los defectos hermenéuticos que atribuye al pronunciamiento de la corte local distan de alcanzar el patrón de revisión definido, en tanto el recurrente debió demostrar que la equivocación de la sentencia impugnada se traducía en un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido que cabría atribuir a la norma constitucional local.

11) Que tampoco cabe hacer lugar a la pretensión del recurrente de federalizar la cuestión en examen, en tanto no ha podido demostrar que el sentido atribuido por la justicia local a los preceptos de la Constitución provincial atente contra el sistema representativo y republicano consagrado en el art. 1° de la Constitución Nacional, el derecho de igualdad del voto contemplado en el art. 37 de la Constitución Nacional y contra ese mismo derecho y la autenticidad de las elecciones previstos en los arts. 23, inc. b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Desde esta perspectiva, los argumentos ensayados en el recurso extraordinario carecen de toda relación directa e inmediata con la cuestión contenciosa ventilada en el *sub lite*, tal como lo exige el art. 15 de la ley 48 (Fallos: 318:1690; 322:792; 335:2644, entre otros). No resulta suficiente la mera

Corte Suprema de Justicia de la Nación

invocación genérica del desconocimiento del régimen representativo y republicano de gobierno, del derecho a la igualdad del voto y de la autenticidad de las elecciones para configurar una materia federal apta para ser considerada y decidida mediante la vía del art. 14 de la ley 48. Si como se sugiere en el recurso, bastara con invocar de manera genérica que se han desconocido los principios de representación y la forma republicana de gobierno que, por imperio del art. 5° de la Constitución Nacional, las provincias deben asegurar en el juego de sus instituciones, el juicio definitivo de toda elección popular llevada a cabo en el ámbito de las provincias terminaría naturalmente bajo el control de esta Corte Suprema, conclusión que a luz de lo expuesto anteriormente no resulta sostenible (conf. Fallos: 340:914).

Por lo demás, se observa que la agrupación recurrente en su afán de diferenciar su caso del fallado por la Corte en Fallos: 326:2004 incurre en autocontradicción argumentativa. En efecto, mientras que en un apartado de su recurso (fs. 1396 y ss) pretende federalizar la cuestión contraponiendo el sistema electoral local a la Constitución Nacional, en un apartado posterior (fs. 1398 y ss) argumenta que en el *sub lite*, a diferencia del precedente referido, se discute si el sistema de lemas y sub-lemas contemplado en la ley provincial respeta el art. 114 de la Constitución provincial, es decir, plantea su caso como una clara cuestión de derecho local.

12) Que las razones expuestas en los considerandos precedentes conducen a declarar la inadmisibilidad del recurso extraordinario. Resulta necesario destacar que esta decisión no

implica en modo alguno convalidar ni pronunciarse a favor del sistema de lemas o sub-lemas consagrado en la ley electoral 3415 de la Provincia de Santa Cruz. Tampoco lo resuelto implica pronunciarse sobre el acierto o error de la sentencia recurrida en cuanto interpretó que la ley cuestionada no es contraria al art. 114 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz, sino simplemente decidir que, en el ámbito del control que corresponde a esta Corte Suprema, en el caso no se configura un supuesto de arbitrariedad en los términos del considerando 9° que la habiliten a adentrarse en una cuestión electoral provincial.

Por consiguiente, la inexistencia de un supuesto de arbitrariedad y la delicada misión que la Constitución Nacional encomienda a esta Corte de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, impiden al Tribunal realizar consideraciones sobre la conveniencia o inconveniencia del sistema electoral de lemas y sub-lemas implementado por la provincia. Lo contrario atentaría contra la autonomía provincial que funda el sentido de la decisión aquí adoptada.

Por ello, y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.


ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

VO-//-

Corte Suprema de Justicia de la Nación



-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que la Unión Cívica Radical promovió acción de amparo contra la Provincia de Santa Cruz a fin de que se declare la nulidad absoluta e inconstitucionalidad de los arts. 3° y 4° de la ley local 3415 (modificatoria de la ley 2052), en cuanto establecen el sistema de lemas y sub-lemas para la elección de gobernador y vicegobernador. Asimismo, solicitó que se ordene a la demandada que se abstenga de aplicar tal régimen en los procesos electorales a realizarse en el futuro.

Fundó su pretensión en que las normas cuestionadas resultan incompatibles, a su criterio, con el art. 114 de la Constitución provincial, en cuanto prescribe que "*el Gobernador y Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios*". Agregó que los preceptos atacados también son violatorios de la Constitución Nacional, al ser contrarios al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1° y 5°) y la garantía de la igualdad del voto (art. 37).

2°) Que el juez de primera instancia, una vez sustanciado el proceso con la intervención de las diferentes agrupaciones políticas que podrían ver afectados sus derechos, hizo lugar al amparo y declaró la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas por considerarlas violatorias de los arts. 1°, 3°, 77, 78 y 114 de la Constitución de la Provincia de Santa Cruz, así como de los arts. 1°, 5°, 31, 37 y 75 inc. 22 de la Norma Fundamental Nacional.

3°) Que, recurrido el pronunciamiento por la provincia demandada, este fue revocado por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería, con base a que la instrumentación por el legislador provincial del sistema de ley de lemas y sub-lemas no resulta atentatorio de normas constitucionales provinciales ni nacionales.

La sentencia expresó, en primer lugar, que cuando la Constitución local refiere a la "elección directa" lo que pretende asegurar es una relación inmediata entre representante y representado, sin participación de "electores" o "compromisarios", por lo que el sistema no puede ser considerado como "indirecto". En segundo lugar, sostuvo que la referencia de la norma fundamental local a la "simple pluralidad de sufragios" debe ser entendida como "mayoría relativa", en contraposición a la "mayoría absoluta", y que no remite al ciudadano sino al partido político que expresa el lema.

4°) Que, contra tal decisión, la actora dedujo recurso de inconstitucionalidad en los términos de los arts. 19, 20 y concordantes del Código de Procedimientos Civil y Comercial local, que fue declarado inadmisibile por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia, sobre la base de sostener que la cámara había fundado su sentencia en una interpretación razonable de los preceptos constitucionales locales en juego y que tales consideraciones no fueron adecuadamente rebatidas por la recurrente.

El tribunal centró su decisión en el argumento de la cámara relativo a que el principio de "simple pluralidad de

Corte Suprema de Justicia de la Nación



sufragios" exigido por el texto constitucional local puede predicarse tanto con relación a candidatos como a partidos políticos, y agregó que la conveniencia de la adopción de un sistema electoral determinado constituye un examen de mérito ajeno al control de constitucionalidad.

A su vez, remitió a su criterio en el precedente "Rubalcaba", en el entendimiento de que el planteo de la UCR no alcanzaba para revisar el criterio según el cual la ley de lemas constituye un modo posible de ordenar la elección de autoridades provinciales que no afecta el principio republicano de gobierno, la representatividad de las autoridades electas, la igualdad de voto de cada ciudadano, o el funcionamiento de los partidos políticos (arts. 1º, 5º, 37 y 38 de la Constitución Nacional).

Con relación a los cuestionamientos vinculados con la pretendida afectación de la igualdad de voto, el Tribunal Superior sostuvo que aquellos no eran suficientes para acceder a la instancia extraordinaria, ya que no conmueven lo decidido por la cámara en cuanto a la constitucionalidad de la norma atacada. Además, señaló que la característica del voto como igual a otro voto, se relaciona con el principio general de igualdad e implica que cada ciudadano tendrá paridad de derechos con respecto a los demás.

5º) Que la actora dedujo recurso extraordinario contra la decisión citada -cuya denegación dio origen a la presente queja-, en el que invoca la presencia de una "cuestión federal" y atribuye a la sentencia "arbitrariedad". El recurrente explica que "...en autos no se discute la oportunidad o

conveniencia del sistema de lemas, como la Corte sostiene que se hizo en el caso Partido Demócrata Progresista, sino que -en rigor- se discute si el sistema de lemas se adecúa y respeta el art. 114 de la Constitución Provincial. Se discute su legalidad y constitucionalidad, y el impacto en el sistema representativo y republicano que la vulneración de la legalidad y constitucionalidad generan".

Entiende que la sentencia es arbitraria por haber omitido el tratamiento de cuestiones federales conducentes para la correcta resolución del litigio. Sostiene que la legislación electoral provincial, al prever en sus arts. 3° y 4° el sistema de lemas y sub-lemas, vulnera el art. 114 de la Constitución local en cuanto consagra un sistema de elección "directa" y "a simple pluralidad de sufragios". Agrega que, asimismo, la normativa impugnada afecta la plena vigencia de la forma representativa y republicana de gobierno que los poderes provinciales deben cumplir y asegurar (arts. 1° y 5° de la Constitución Nacional). Finalmente, considera que el régimen de lemas lesiona el sistema representativo y republicano resguardado por los arts. 1° y 5° de la Constitución Nacional (aclarando que el caso difiere del precedente de este Tribunal "Partido Demócrata Progresista", puesto que en autos solo se cuestiona la vulneración del art. 114 de la Constitución provincial -fs. 1398 y ss. del recurso extraordinario federal-) y el principio de "el valor igual del voto para cada uno de los ciudadanos" que se desprende del art. 37 de la Constitución Nacional, al autorizar el direccionamiento del voto hacia un sub-lema no votado.

Corte Suprema de Justicia de la Nación



6°) Que los planteos promovidos por la recurrente remiten al examen de cuestiones de derecho público local propias de los jueces de la causa y ajenas -como regla y por su naturaleza- a la competencia federal de esta Corte reglada por los arts. 31, 116 y 117 de la Constitución Nacional, y el art. 14 de la ley 48, sin que el apelante haya demostrado la arbitrariedad que alega. En efecto, en sustancia el interesado solo expresa su desacuerdo con la interpretación de las normas locales que llevó a cabo el Tribunal Superior de Justicia para rechazar los sucesivos planteos introducidos por el recurrente, pero los defectos hermenéuticos que sostienen la tacha distan de alcanzar el estándar definido por este Tribunal hace más de cincuenta años, y recordado hasta pronunciamientos recientes, para dar lugar a un supuesto de inequívoco carácter excepcional como es la arbitrariedad (caso "*Estrada, Eugenio*", Fallos: 247:713; entre muchos otros).

7°) Que en el sistema federal argentino, las provincias guardan subordinación con el Estado Federal en los estrictos términos jurídicos de la Norma Fundamental Nacional. La regla es la retención de competencias y la excepción es la delegación (art. 121).

En ese marco, la autonormatividad constituyente de las provincias tiene reconocimiento constitucional explícito cuando se afirma que "*cada provincia dicta su propia Constitución*" (art. 123, Constitución Nacional), "*bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su*

régimen municipal y la educación primaria" (art. 5°, Constitución Nacional). Concordemente, el art. 122 de la norma suprema argentina prevé que "[las provincias] Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal".

Desde antiguo esta Corte ha sostenido que, conforme al citado art. 122, las provincias tienen "el derecho de darse instituciones propias para su régimen interior" y de gobernarse "por las autoridades que establezcan al efecto" (Fallos: 1:170) "con entera independencia de los poderes de la Nación" (Fallos: 9:277). El artículo mencionado "se halla dirigido a prevenir toda injerencia del poder central sobre un asunto de tanta trascendencia política como es el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la Administración provincial" (Fallos: 314:1915).

8°) Que en el marco decisional descripto "cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas" (Fallos: 311:460 y 317:1195).

Esta diversidad no resulta atentatoria al art. 5° de la Constitución Nacional, por cuanto -como se ha sostenido- "la necesidad de armonía entre los estados particulares y el Estado Nacional debe conducir a que las constituciones de Provincia sean, en lo esencial de Gobierno, semejantes a la nacional; que confirmen y sancionen sus principios, declaraciones y garantías

Corte Suprema de Justicia de la Nación



y que lo modelen según el tipo genérico que ella crea. Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta o igual de aquélla. Porque la Constitución de una Provincia es el código en que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación" (González, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina", Bs. As. 1959, Ed. Estrada, págs. 648/649, citado en Fallos: 311:460 y 317:1195).

9°) Que el tratamiento del sistema electoral local no es unánime al interior de nuestro Estado federal, siendo dable verificar una diversidad de regímenes que expresa el "margen de apreciación local" que esta Corte ha reconocido en el precedente "Castillo", fallado el 12 de diciembre de 2017 (Fallos: 340:1795, voto del juez Rosatti, considerando 18).

Una descripción sumaria de textos constitucionales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires referida a la forma de elección de gobernador, formulada a simple título ejemplificativo, revela lo siguiente:

i) algunas jurisdicciones, tal como el caso de Santa Cruz que se analiza en la presente causa, estipulan la elección "directa" y "a simple pluralidad de sufragios" o votos, para los cargos de gobernador y vicegobernador (Buenos Aires (1994), art. 134; Chubut (2010), art. 146; Catamarca, (1988), art. 143; Santa Fe (1962), art. 70; La Pampa (1960), art. 73; Salta (1998), art.

142; San Luis (1987), art. 172; Tucumán (2006), art. 43 inc. 7 y art. 99; Mendoza (1916), art. 120; Río Negro (1988), art. 173; Córdoba (1987), art. 140; Entre Ríos (2008), art. 89; Formosa (2003), art. 139; Jujuy (1986), art. 126; La Rioja (2008), art. 120; San Juan (1986), art. 185; Neuquén (2006), art. 202; Santiago del Estero (2005), art. 157; Misiones (1958), art. 107 -en realidad no dice explícitamente "elección directa", pero así se ha practicado-).

ii) otras jurisdicciones consagran la elección "directa", pero no la "simple pluralidad de sufragios", requiriendo mayorías agravadas (Corrientes (2007), art. 156 y ss.; Chaco (1994), art. 133; Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (1991), arts. 125 y 203).

En lo referido al sistema electoral de lemas,

iii) la mayoría de las jurisdicciones no lo contemplan ni lo prohíben en sus constituciones;

iv) pero ciertas jurisdicciones se pronuncian expresamente vedando la posibilidad de su implementación: la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha consagrado, entre las propiedades con las que adjetiva al sufragio, el carácter "no acumulativo" (art. 62), lo que conlleva a impedir la instalación, por vía infra-constitucional, del sistema de "doble voto simultáneo". De manera concordante, el art. 68 del mismo cuerpo fundamental refiere a que los diputados se eligen por el *voto directo no acumulativo* conforme al sistema proporcional. En sentido similar, la Constitución de Tucumán de 2006 es enfática al sostener que "en ningún caso la

Corte Suprema de Justicia de la Nación



ley podrá establecer el sistema de doble voto simultáneo y acumulativo" (art. 43, inc. 15). Por su parte, la Constitución de Santiago del Estero de 2005 establece en su art. 44, inc. 3 que "queda expresamente prohibido el sistema electoral de doble voto simultáneo y acumulativo".

A lo dicho cabría agregar que algunas provincias argentinas establecieron oportunamente, a nivel legislativo (o sea infra-constitucional) el sistema de lemas para elegir cargos ejecutivos, legislativos y municipales (a título de ejemplo, fue el caso de Formosa, Misiones, Santiago del Estero, Chubut, Salta, La Rioja, Santa Fe, San Juan, Río Negro), combinándose en ocasiones dicho régimen con postulados constitucionales que proclamaban la elección "directa" y "a simple pluralidad de sufragios" o votos (Santa Fe, Formosa y San Juan).

10) Que la descripción del panorama constitucional provincial reseñado en el considerando anterior revela la pluralidad de enfoques propia del sistema federal. En ese marco, la injerencia de las autoridades federales debe limitarse al escrutinio referido a la eventual violación ostensible de un derecho federal, pues cuando el art. 122 de la Norma Fundamental alude a la no intervención del gobierno federal en el diseño de las instituciones provinciales y en la elección de las autoridades locales, debe entenderse subsumidos en dicha prohibición a los tres poderes del gobierno central, incluida esta Corte Suprema, a la que no le incumbe discutir las formas en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 330:4797), sino solamente -como custodio de la Constitución- asegurar el acatamiento por ellas de los principios que hacen a

la esencia del sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar (Fallos: 310:804, considerando 17), limitando su intervención a aquellos *"supuestos en que se verifique un evidente menoscabo del Derecho federal en debate, o un ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir a las normas de Derecho Público local aplicable"* (Fallos: 314:1915).

En efecto, desde sus primeros pronunciamientos, este Tribunal ha destacado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y es por ello que, en virtud de las atribuciones que las provincias se han reservado en el marco de los arts. 121 y 122 de la Constitución Federal, Santa Cruz conserva la competencia privativa y excluyente para establecer los procedimientos y condiciones para la elección y nombramiento de sus funcionarios, reserva que excluye la intervención del Gobierno federal en la integración de los poderes locales (voto del juez Rosatti en Fallos: 340:1614, considerandos 7° a 9°).

El criterio de deferencia hacia las autoridades locales, que comprende no solo la facultad de normar sobre temas de derecho público provincial sino también la de interpretar lo normado por parte de sus propios tribunales (doctrina de Fallos: 305:112 y 340:1614, entre otros), no sufre excepción por el hecho de tratarse -como en el caso- de una provincia no originaria sino sobreviniente por creación del Congreso, pues justamente el mecanismo de la provincialización de un territorio nacional por ley ha sido establecido en el diseño originario por las provincias gestantes de nuestra federación, y ellas no

Corte Suprema de Justicia de la Nación



excluyeron de las atribuciones constitucionales reservadas en el pacto constitucional a las provincias que pudieran crearse en el futuro.

11) Que en la presente causa la actora ha expuesto los argumentos que muestran su disconformidad -política y jurídica- con el sistema de lemas adoptado legislativamente en la Provincia de Santa Cruz. Tratándose -como en el *sub judice*- de una cuestión de puro derecho y de naturaleza propia del derecho público provincial, los argumentos jurídicos deben ser contundentes para que un Tribunal Federal descalifique las decisiones tomadas por las autoridades locales. Con más razón cuando el hipotético agravio del régimen de lemas provincial con el sistema representativo y republicano previsto por la Constitución Federal ya ha sido tratado (y rechazado) por esta Corte en la causa caratulada "*Partido Demócrata Progresista*" (Fallos: 326:2004), cuyo estatus de precedente, justo es reconocerlo, la actora considera inaplicable al presente caso por no contemplar la controversia con la norma fundamental local.

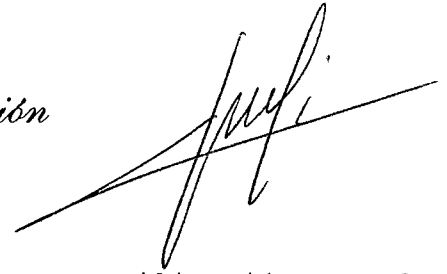
12) Que, por lo dicho, el examen que debe formularse en la causa se circunscribe a la compatibilidad de la ley provincial con la Constitución provincial, por lo que corresponde al actor demostrar de modo contundente que sus agravios exceden la mera discrepancia con una sentencia que inicialmente cuenta con fundamentos suficientes y no registra deficiencias lógicas. Máxime cuando la incongruencia entre el sistema de lemas, vigente desde 1988, y el texto de la Constitución santacruceña fue objeto de oportuno tratamiento en

el seno de la Convención constituyente provincial de 1994, siendo rechazada la proposición de anular el régimen por su supuesta inconstitucionalidad (Debate de la Convención Constituyente de Santa Cruz, sesión del 23 de agosto de 1994, págs. 74, 85 y cc.).

En cuanto al agravio relativo a la "simple pluralidad de sufragios", el Tribunal sostiene que la cámara de apelaciones, al interpretar esta expresión utilizada en la Constitución local, se encuadra en una línea doctrinaria ya sustentada en su precedente "*Rubalcaba Tirso s/ demanda de inconstitucionalidad*", por lo que entiende que "*más allá de la discrepancia con la postura asumida por la Cámara que los recurrentes pudieran tener, lo cierto es que ésta se encuentra fundada y ha dado una solución razonable y equilibrada a la presente contienda*". Seguidamente, cita diversos autores en miras a desentrañar el significado de la fórmula constitucional, orientados en el sentido de entenderla como relativa a "*que no se exige la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos*", sino que se refiere a "*simple mayoría*" o "*mayoría relativa*", diferenciándose de (o por oposición a) la "*mayoría absoluta*", por lo que concluye en que *si bien reconoce que "sobre la materia pueden existir distintas opiniones doctrinarias o jurisprudenciales, la adhesión por parte del Juzgador a una de ellas no habilita por sí sola la vía extraordinaria"*.

En efecto, si bien el sentido de la cláusula "simple pluralidad de sufragios" puede habilitar diversas lecturas, la opción interpretativa adoptada por la decisión en crisis tiene sustento en los antecedentes de la norma, como puede

Corte Suprema de Justicia de la Nación



desprenderse de los debates relativos a su utilización en el texto constitucional nacional, y en diversas interpretaciones doctrinarias (vgr. Juan A. González Calderón -"Curso de Derecho Constitucional", Editorial Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1943, pág. 500- quien la asimilaba a mayoría relativa de votos y Manuel Augusto Montes de Oca -Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1911, t. III, págs. 322/331- quien en ocasión del debate de la ley Sáenz Peña, sostuvo que la frase tiene el alcance de "*dar facilidades a los Congresos e imponerles que no conviertan en un recaudo sine qua non la exigencia de mayoría absoluta*"; autores citados por Carlos S. Fayt -"Derecho Político"-, Tomo II, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993, págs. 226 y 227).

En cuanto al agravio relativo al carácter "directo" del voto, el criterio adoptado por la Cámara conforme al cual el régimen de lemas no puede ser interpretado como un sistema de voto indirecto (como el que prevé que el elector elija a terceros "electores" o "compromisarios" que proceden luego a elegir a los representantes), aparece como una interpretación razonable, especialmente vinculada con la génesis histórica del instituto, aunque ello no impide que haya otras elucubraciones posibles. En los términos del mencionado precedente "*Estrada*" (Fallos: 247:713), la interpretación del tribunal local no resulta, *per se*, "*inconcebible dentro de la racional administración de justicia*".

En definitiva, la decisión de la corte local sobre la interpretación asignada a la normativa provincial cuenta con fundamentos que la sostienen constitucionalmente y que, en

consecuencia, la dejan al margen de la tacha de arbitrariedad invocada.

13) Que no escapa a este Alto Tribunal que el régimen de lemas ha sido objeto de opiniones divergentes y, en ocasiones, adversas. Hay quienes le atribuyen el beneficio de renovar los actores de la política y hay quienes le endilgan que confunde al elector cuando -en el extremo- cada lema alberga dentro sí a una profusión incontable de sub-lemas. Se ha sostenido que es un sistema que amenaza la subsistencia de los partidos políticos, pero también se ha afirmado que es un mecanismo que en realidad los favorece, pues permite contener en su interior a una pluralidad de fracciones disidentes, evitando la diáspora.

La experiencia argentina y comparada en materia de sistemas electorales revela que *"no existen sistemas electorales políticamente neutros"* (Hernández Bravo, Juan, "Los sistemas electorales", en "Manual de Ciencia Política", Ed. Trotta, Madrid, 1997, pág. 350), como así también que pueden comenzar beneficiando a unos y, al cabo de un tiempo, terminar beneficiando a otros. *"No hay ningún sistema electoral neutral, siempre perjudica a uno o favorece a otro, pero tampoco hay un sistema electoral infalible pues a veces es pergeñado con un objetivo muy claro y sale todo lo contrario. Tampoco hay un sistema electoral eterno, suelen cambiarse, salvo excepciones..."* (Vanossi, Jorge R., Comentario a "Reflexiones sobre las libertades políticas y el derecho electoral", comunicación del académico de número Gregorio Badeni en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas (ANCMYP), 26

Corte Suprema de Justicia de la Nación



de noviembre de 2014, Anales de la ANCMYP, marzo 2015, pág. 23). Pero lo cierto es que una vez escogido, el sistema electoral establece y refleja las reglas y el procedimiento al que se someten, en su totalidad, los partidos políticos y las agrupaciones que concurren a la contienda electoral. Por lo tanto, ellos tienen la oportunidad de desarrollar su accionar a partir del mecanismo que habrá de instrumentarse, cuyas particularidades son conocidas y difundidas con anterioridad al acto eleccionario, lo que les permite articular en un plano de igualdad, la estrategia que estimen pertinente.

En cualquier caso, todas las ponderaciones formuladas en el presente considerando -expuestas para no eludir el contexto en el que la presente causa se decide- son propias de la dinámica política, por lo que están exentas de la autoridad de los magistrados.

14) Que es necesario recordar que los espacios de decisión del político y del juez son distintos. El político -constituyente, legislador o administrador- tiene un amplio abanico de posibilidades para decidir conforme a un marco normativo general (que en ocasiones él mismo puede modificar), a su ideología y a su prudencia; el juez debe hacerlo dentro del estrecho límite de la Constitución y las normas dictadas en su consecuencia.

Es tarea del político modificar las normas que puedan generar disconformidad en la sociedad, y es tarea del juez distinguir entre disconformidad e inconstitucionalidad; la primera es una sensación prudencial, típica de todo ser humano;

la segunda es una comprobación técnica, confiada en nuestro sistema a un especialista. Dicho de otro modo: incluso si estuviéramos convencidos de la extrema insensatez de una medida, tal creencia no sería una prueba de su inconstitucionalidad ("even were we convinced of the folly of such a measure, such belief would be no proof of its unconstitutionality". Juez Félix Frankfurter, Suprema Corte de Estados Unidos de América, *Minersville School District v. Gobitis*, 310 U.S. 586 (1940), pág. 598). Si el juez intentara suplir al político, proyectando su forma de pensar (en suma, su disconformidad con una decisión política) en descalificación jurídica, estaría excediendo su competencia y violentando la división de poderes.

Es pertinente reiterar el criterio de esta Corte conforme al cual "la conveniencia de adoptar un determinado sistema electoral, escapa al control judicial... la adopción de uno u otro procedimiento, se traduce en un examen de conveniencia o mérito, extremo que no le compete al Tribunal juzgar desde el momento en que el control de constitucionalidad no comprende la facultad de sustituir a la administración en la determinación de las políticas o en la apreciación de los criterios de oportunidad. Por ende, la opción ejercida por el Poder Legislativo local, siempre que se haya observado el principio de razonabilidad, no es revisable porque, además de invadir sus atribuciones, traería como consecuencia una riesgosa inseguridad jurídica en tanto, al desconocerse el ejercicio de sus competencias, no se tendría certeza sobre la permanencia y vigencia de las instituciones" (Acápito VI del dictamen del

Corte Suprema de Justicia de la Nación

señor Procurador General, al que remite la Corte Suprema en Fallos: 326:2004).

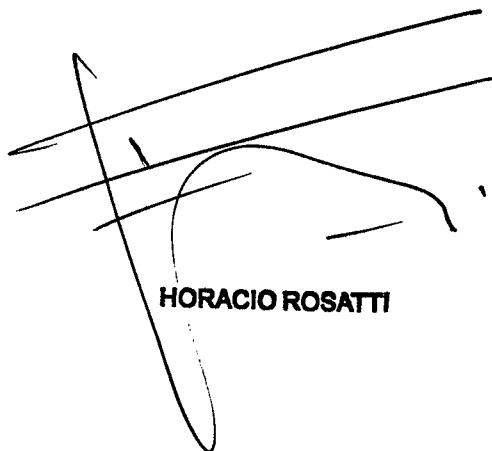
Ha señalado este Tribunal, en doctrina aplicable al *sub judice*, que si "bastara con invocar que se han desconocido los principios de representación y la forma republicana de gobierno que, por imperio del art. 5 de la Constitución Nacional, las provincias deben asegurar en el juego de sus instituciones, el juicio definitivo de toda elección popular llevada a cabo en el ámbito de los Estados locales concluiría naturalmente bajo el control de esta Corte Suprema, en el ámbito de su intervención que los arts. 31 y 116 de la Ley Suprema reconocen y el art. 14 de la ley 48 reglamenta. Sin embargo, esta conclusión es insostenible porque, con notorio desconocimiento de las vigas maestras que estructuran el pacto federal argentino, daría lugar a que la decisión final sobre la designación de autoridades provinciales estaría en manos del Gobierno Federal a través de la intervención de esta Corte Suprema como titular de uno de sus tres departamentos, vaciando de todo contenido institucional a la cláusula estructural sentada en el art. 122 de la Constitución Nacional" (Fallos: 340:914).

15) Que esta Corte ha destacado desde antiguo que la misión más delicada del Poder Judicial es la de mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (Fallos: 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 338:488; 339:1077, entre muchos otros). Recordando una cita célebre, podría reafirmarse en el sub examen

la conveniencia de que el debate sobre lo sabio de lo resuelto por la autoridad legislativa sea realizado ante la opinión pública y las asambleas legislativas, en lugar de transferir dicho concurso a la arena judicial ("To fight out the wise use of legislative authority in the forum of public opinion and before legislative assemblies, rather than to transfer such a contest to the judicial arena, serves to vindicate the self-confidence of a free people". Juez Félix Frankfurter, Suprema Corte de Estados Unidos de América, *Minersville School District v. Gobitis*, 310 U.S. 586 (1940), pág. 600).

Si en algo puede contribuir este Alto Tribunal en la presente causa es exhortando a la autoridad provincial competente para que extreme su deber de información hacia el cuerpo electoral respecto de los alcances del régimen de lemas vigente, de modo que los electores santacruceños sean plenamente conscientes del alcance y destino de su voto.

Por ello, y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.



HORACIO ROSATTI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por la **Unión Cívica Radical de Santa Cruz (UCR)**, representada por sus **gestores doctores Ricardo Gil Lavedra y Luis Mariano Genovesi**, quienes ejercen el patrocinio letrado.

Tribunal de origen: **Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz.**

Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial, Provincia de Santa Cruz y Juzgado Civil, Comercial, Laboral y de Minería n° 2 de Río Gallegos, Provincia de Santa Cruz.**

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=749557&interno=1>