

**Partido Obrero de la Provincia de Formosa c/ Formosa, Provincia de -  
22/10/2013**

RESUMEN

El Partido Obrero de la Provincia de Formosa promovió acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 73 y 74 de la ley provincial 152 –Régimen Electoral- como así también de la ley provincial 653 –Sistema Electoral: lema y sublema-. Afirma que el sistema impugnado establece procedimientos que alteran el régimen representativo de gobierno y la voluntad popular, produciendo desigualdad manifiesta entre partidos y confusión en el electorado.

TEXTO DEL FALLO

Dictamen de la Procuración General de la Nación Suprema Corte

1) A fs. 29/39, el Partido Obrero de la Provincia de Formosa, por medio de su presidente y apoderado, promueve la acción prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia, a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 73 y 74 de la ley provincial 152 (régimen electoral provincial), como así también de la ley provincial 653 (ley de lema y sublema).

Cuestiona tales disposiciones legales, en tanto -según afirma- establecen procedimientos para la elección de convencionales constituyentes provinciales, diputados provinciales, intendentes, presidentes de comisiones de fomento y concejales que alteran el régimen representativo de gobierno y la voluntad popular en el que éste se asienta, al producir desigualdad manifiesta entre partidos y confusión en el electorado; desviar el voto hacia el sublema más votado; hacer posible que candidatos que no obtuvieron el voto mayoritario accedan a los cargos; afectar la facultad constitucional de los partidos políticos de designar y postular sus candidatos a los cargos públicos; y proscribir el acceso democrático de todos los partidos a los cuerpos colegiados de la provincia, limitándolo a los candidatos de la lista que obtenga el mayor número de votos (a la que se le asignan los dos tercios de los cargos) y a la que obtenga el segundo lugar (a la que se le otorga el tercio restante).

Señala que, a todo ello, se suma que el sistema electoral provincial permite que se adhieran las boletas de los distintos sublemas a las de diputados nacionales, lo que crea una desigualdad entre el Partido Obrero -que presenta una única boleta de candidatos- y la gran cantidad de sublemas que postulan a una misma fórmula de candidatos para aquellos cargos.

Sostiene que ese régimen electoral vulnera lo dispuesto por los arts. 1º, 16, 28, 37 y 38 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a la Ley Fundamental por su art. 7 5, inc. 22, especialmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21, incs. 1º, 2º y 3º) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25, incs. 'a', 'b' y 'e').

En virtud de lo expuesto, pide que se dicte una medida cautelar por la cual - mientras se sustancia el proceso se suspenda la aplicación de lo dispuesto por los arts. 73 y 74 de la ley provincial 152, de modo de asegurar el ingreso a los cuerpos colegiados provinciales y municipales de todos los candidatos, en particular los del Partido Obrero, que hayan alcanzado el cociente mínimo requerido según el sistema D' Hont de representación proporcional; y se ordene al Tribunal Electoral Permanente de la Provincia que instrumente un mecanismo para que la boleta del Partido Obrero ocupe un lugar perfectamente distinguible en las mesas respecto de las 73 boletas oficializadas, ello a fin de facilitar su identificación por aquellos ciudadanos que la quieran votar.

A fs. 40 se corre vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

2) Ante todo, cabe recordar que para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inc. 1°, del decreto-ley 1285/58, en los juicios en que una provincia es parte, resulta necesario examinar la materia sobre la que éste versa, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

En el primero de los supuestos enunciados, para que la causa revista manifiesto contenido federal la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675).

A mi modo de ver, esta última hipótesis es la que se presenta en el sub lite, pues según se desprende de los términos de la demanda -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los arts. 4° y so del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230- el planteamiento que efectúa la actora exige en forma ineludible interpretar varias disposiciones legales de la Provincia vinculadas con el régimen establecido para la elección de convencionales provinciales, y concejales, constituyentes provinciales, diputados intendentes, presidentes de comisiones de fomento asunto que concierne a su procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448; 327:1797; 329:5809; dictamen in re C. 1637, XLIV, Originario "Colegio de Abogados de Tucumán e/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", del 2 de

febrero de 2009, a cuyos fundamentos se remitió V. E. en su sentencia del 7 de abril de 2009; entre otros), ello sin perjuicio de que esas elecciones se celebren simultáneamente con los comicios nacionales, toda vez que no se encuentran en juego las candidaturas nacionales, sino únicamente las locales, lo cual impide la tramitación de la causa ante los estrados de la Corte en esta instancia originaria.

Al respecto, debe ponerse de relieve que el art. 122 de la Constitución Nacional dispone que las provincias “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia r sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional” (tal como lo sostuvo V.E. en oportunidad de expedirse en Fallos: 177:390 al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe). Ello es así, en razón de que conservan su soberanía absoluta en lo que concierne a los poderes no delegados a la Nación, según lo reconoce el art. 121 de la Ley Fundamental.

Bajo estos términos, resulta claro que la cuestión federal que propone el actor - el que funda su pretensión en disposiciones de la Constitución Nacional y de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional- no es exclusiva ni es la predominante en la causa, toda vez que se deduce en el marco de un proceso electoral que se rige por las normas de derecho público local, a las que para la solución del pleito el intérprete deberá acudir ineludiblemente.

Por lo tanto, es mi parecer que corresponde a la justicia de la Provincia de Formosa expedirse al respecto, ya que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el art. 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

En razón de lo expuesto y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida, por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros), opino que el proceso resulta ajeno al conocimiento del Tribunal. Buenos Aires, 17 de octubre de 2013. LAURA M. MONTI

#### SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 22 de octubre de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que el Partido Obrero de la Provincia de Formosa, por medio de su presidente, promueve acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos

del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la mencionada provincia, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 73 y 74 de la ley provincial 152 (Régimen Electoral de la Provincia de Formosa), como así también de la ley provincial 653 (Sistema Electoral: Lema y Sublema).

Cuestiona dichas disposiciones en cuanto —según aduce— conforman un sistema electoral que conculca los derechos y garantías de ese partido político, consagrados por los artículos 1º, 16, 28, 37 y 38 de la Constitución Nacional, y en los Tratados Internacionales incorporados a ella en su artículo 75, inciso 22, en particular la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21, incisos 1, 2 y 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25, incisos a, b y c).

Afirma que el sistema impugnado establece procedimientos para la elección de convencionales constituyentes, diputados provinciales, intendentes, presidentes de comisiones de fomento y concejales que alteran el régimen representativo de gobierno y la voluntad popular en el que se asienta porque: a) producen desigualdad manifiesta entre partidos y confusión en el electorado; b) desvían el voto hacia el sublema más votado con independencia de que su programa y sus candidatos hayan sido o no elegidos por el ciudadano; c) crean la posibilidad de que accedan a los cargos candidatos que no hayan obtenido el voto mayoritario; d) afectan la facultad constitucional de los partidos políticos de designar y postular sus candidatos a los cargos públicos; y e) proscriben lisa y llanamente el acceso democrático de todos los partidos a los cuerpos colegiados de la provincia, limitándolo a los candidatos de la lista que obtenga el mayor número de votos, a la que se le asignan dos tercios de los cargos, y a la lista que alcanza el segundo lugar, a la que se le adjudica el tercio restante.

Sostiene que el procedimiento descrito también afecta y desvía la voluntad popular en lo que atañe a la elección de diputados nacionales por la Provincia de Formosa “[dado] que habilita que se adhieran las boletas de los distintos sub lemas creados a las fórmulas de los mismos”, lo cual produce —según afirma— que se acumulen votos para diputado nacional desde sublemas que representan agrupaciones y candidatos completamente disímiles y hasta antagónicos y, además, dificulta la visualización y elección de la única boleta que presenta el Partido Obrero frente a centenares de boletas de sublemas que postulan la misma fórmula para dicho cargo.

Explica que en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias celebradas el 11 de agosto del corriente año el Partido Obrero registró un significativo aumento de su caudal electoral, que paso del 1,2% de los votos afirmativos para diputados nacionales en iguales comicios del 2011 al 5,14% de los sufragios en la misma categoría, lo cual representa —según aduce— un crecimiento del 430% en dos años. Agrega que en el departamento Formosa ese porcentaje ascendió al 7,72%.

Expresa que en virtud de esos resultados, el Partido Obrero de la Provincia de Formosa es una de las tres agrupaciones políticas que están en condiciones de

postular candidatos a diputados nacionales por esa provincia para las próximas elecciones del 27 de octubre de 2013, como así también que esa situación se reproduce en el plano provincial, en el que es una de las tres fuerzas que presentan candidatos a la legislatura local y a concejales en la ciudad de Formosa.

En ese sentido, señala que el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia demandada ha oficializado tres Lemas a nivel provincial, a saber: a) el Partido Justicialista (PJ); b) la Confederación Frente Amplio Formoseño (FAF); c) el Partido Obrero; y d) un cuarto Lema a nivel municipal, denominado Unión Fontanense. También ha oficializado 52 sublemas correspondientes al Partido Justicialista, 17 pertenecientes al FAF, y 3 a la referida agrupación municipal.

Dice que una proyección para las próximas elecciones crea la expectativa fundada de que, con el incremento de alrededor de 3000 votos, al menos uno de los candidatos del Partido Obrero adquiriría el derecho de ingresar al Parlamento provincial en representación de miles de ciudadanos formoseños que los eligieron para llevar adelante el programa y los principios que el Partido sometió a su consideración. Sin embargo, sostiene que el sistema proscriptivo que resulta de la combinación de la llamada “Ley de Lemas” y del régimen electoral estatuido por la ley 152 impediría dicho acceso.

Ello así, por cuanto sostiene que la constitución de grandes conglomerados de fuerzas políticas diversas como sublemas, bajo el lema de aparatos partidarios más grandes, potencia el desconocimiento, para el elector, de la real oferta electoral, porque le impide identificar claramente cuál es el programa político que vota y el efecto que tendrá el sufragio al emitirlo a través de ese sistema. Dice que la norma hace factible, y que habitualmente ocurre, que un mismo partido o “lema” pueda presentar candidatos de izquierda, de centro y de derecha, y con ello engañar al elector encubriendo diferencias ideológicas sustanciales, de modo que éste, creyendo votar por un candidato que interpreta su pensamiento y sus demandas, colabora finalmente con la elección de otro al que rechaza y cuyo acceso al cargo pretendió evitar con ese voto. Es decir, según su opinión, se legitima, estructuralmente, una forma de “fraude y de desviación de la voluntad política del electorado”.

Agrega, en lo que concierne a la denominada “Ley de Lemas” que los candidatos a nivel nacional, provincial y comunal de las dos grandes fuerzas, aparecen replicados en centenares de boletas en toda la provincia, creándose una evidente desigualdad respecto de aquellos partidos que se presentan con una sola boleta.

Además, sostiene que aún en el caso de que lograra sortear el obstáculo de la “Ley de Lemas”, y obtuviera los votos necesarios para imponer sus candidatos, igualmente el régimen consagrado por la ley 152 se lo impediría, porque de acuerdo a lo dispuesto por sus artículos 73 y 74, una de las tres fuerzas políticas que compiten en las próximas elecciones está, de antemano, excluida del acceso a cargos electivos, dado que en las elecciones de diputados, convencionales constituyentes y concejales municipales, los dos tercios

corresponderán al partido que obtenga la mayoría, y el tercio restante a la minoría.

Asevera que la restricción del acceso a los cuerpos colegiados de la Provincia y de los municipios solamente a dos partidos, agravia el régimen representativo, la igualdad ante la ley y los derechos políticos del Partido Obrero, consagrados por la Constitución Nacional y por la Constitución de la Provincia de Formosa.

Concluye afirmando que el régimen político formoseño que impugna se ha caracterizado por un inmovilismo extremo, y por estar sujeto al control prácticamente monopólico de un solo partido que ha dominado por décadas más de los dos tercios de los escaños, quedando el resto, en virtud de esa normativa, para la segunda fuerza política provincial.

Por lo tanto, a su entender, la participación en forma autónoma de una tercera fuerza en el parlamento provincial y en varios Consejos Deliberantes, representaría una modificación trascendental en el cuadro político formoseño y un paso en el sentido de la superación del régimen antidemocrático denunciado.

2º) Que, finalmente, a fin de asegurar la vigencia de sus derechos constitucionales y en atención a lo avanzado del proceso electoral a celebrarse el próximo 27 de octubre del corriente año, solicita que con carácter cautelar se suspenda la aplicación de los citados artículos 73 y 74 de la ley 152, y que se asegure el ingreso a los cuerpos colegiados de la provincia y de los municipios de todos los candidatos, en particular los del Partido Obrero, que alcancen el cociente mínimo requerido a tal efecto por aplicación del sistema D'Hont de representación proporcional. Asimismo solicita que se ordene al Tribunal Electoral Permanente de la Provincia de Formosa la instrumentación de un método por el cual la boleta del Partido Obrero ocupe un lugar perfectamente distinguible en las mesas, respecto a las setenta y tres boletas oficializadas, a fin de facilitar su identificación por aquellos ciudadanos que la quieran votar.

3º) Que según se desprende de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los artículos 4º y 5º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación— el presente caso no corresponde a la competencia originaria de esta Corte, prevista en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional.

4º) Que, en efecto, en hipótesis como la del sub lite en las que se pone en tela de juicio cuestiones concernientes al derecho público local, el litigio no debe ventilarse en la instancia prevista por el artículo 117 citado, ya que el respeto de las autonomías provinciales requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre cuestiones propias del derecho provincial, y dictadas en uso de facultades reconocidas en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional.

5º) Que, en ese sentido, es preciso recordar que este Tribunal “interpretando la Constitución Nacional...ha respetado el admirable sistema representativo federal que es la base de nuestro gobierno, pues si bien ha hecho justiciables a las provincias ante la Nación...jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos y cuyas facultades están claramente consignadas en los artículos 67, inciso 11, y 104 y sgtes. de la Carta Fundamental de la República. Si, so capa de un derecho lesionado, o no suficientemente tutelado o garantido, la Corte pudiera traer a juicio, a sus estrados, a todos los actos administrativos, legislativos o judiciales de las provincias, sería el régimen unitario el imperante y no el federal que menciona el artículo 1” (arg. Fallos: 236:559).

6º) Que la cuestión planteada concierne al procedimiento jurídico político de organización de una provincia, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y consumarse dentro del ámbito estrictamente local, sin perjuicio de que las cuestiones federales que puedan contener este tipo de litigios, sean revisadas, en su caso, por esta Corte por la vía prevista en el artículo 14 de la ley 48 (Fallos: 180:87; 236:559 citado).

7º) Que, como lo determina el citado artículo 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia “sin intervención del Gobierno federal”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe —tal como lo sostuvo en el caso registrado en Fallos: 177:390, al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe de 1921— “discutir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional”.

8º) 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 y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del artículo 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el artículo 104” (causa “D. Luis Resoagli c/ Provincia de Corrientes”, Fallos: 7:373; 317:1195). Es por ello que la misión más importante de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan 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).

9º) Que la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (artículos 5º y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1º y 5º) y encomienda a esta Corte el asegurarla (artículo 116). Ello a fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804).

Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que en el artículo 117 le ha asignado a este Tribunal competencia originaria, en razón de la materia, en las causas que versan sobre cuestiones federales en las que sea parte una provincia (Fallos: 97:177; 183:160; 211:1162 y sus citas; 271:244 y sus citas; 286:198; 310:877; 311:810; 314:495, considerando 1º; entre otros).

Mas esa intervención 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 ese tribunal federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804, considerando 18).

En el caso no se advierte la presencia del nítido interés federal (arg. Fallos: 333:1386, considerando 5º) que, en los términos antedichos, permita habilitar la competencia originaria de esta Corte.

10) Que, en ese sentido, es dable considerar que uno de los deberes primordiales de este Tribunal es el de esforzarse para armonizar el ejercicio de la autoridad nacional y de la provincial “evitando interferencias o roces” que coarten o disminuyan a una en “detrimento” de la otra (Fallos: 296:432). Del logro de ese principio debe resultar la amalgama perfecta entre las tendencias unitaria y federal, que Alberdi propiciaba mediante la existencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuaran en órbitas distintas debiendo encontrarse solo para ayudarse pero nunca para destruirse (Fallos: 186:170; 307:360).

Ese deber sería totalmente olvidado si esta Corte, por vía de su instancia originaria, irrumpiera en el sub lite en el ámbito de la autonomía provincial, con menoscabo de las potestades reconocidas y garantizadas por la propia Constitución y que el gobierno central debe asegurar (artículo 5º in fine de la Ley Fundamental).

11) Que si por la vía intentada se reconociera a las facultades jurisdiccionales de esta Corte la extensión que se le atribuye, la “justicia nacional habría



realizado por su facultad de examen y el imperio de sus decisiones, la absorción completa de los atributos primordiales del gobierno de los Estados” (Fallos: 141:271).

12) Que, incluso, el criterio expresado se ve corroborado por la circunstancia de que la propia actora reconoce que las normas que impugna no son solo contrarias a la Constitución Nacional, sino que también conculcan disposiciones de la propia Constitución provincial (ver fs. 34, anteúltimo párrafo; conf. causa “Calabrese, Antonio c/ Santiago del Estero, Provincia de”, Fallos: 329:5809).

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Comuníquese y notifíquese. RICARDO LUIS LORENZETTI – ELENA I. HIGHTON DE NOLASCO – CARLOS S. FAYT – ENRIQUE S. PETRACCHI – JUAN CARLOS MAQUEDA – CARMEN M. ARGIBAY.