

Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero C/ Santiago del Estero, Provincia de S/ Acción Declarativa de Certeza - 05/11/2013

RESUMEN

Ante la acción declarativa promovida por el interventor de la Unión Cívica Radical de Santiago del Estero a fin de que se declare que el gobernador no se encontraba habilitado para ser candidato para el nuevo período la Corte admitió en un pronunciamiento anterior la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional e hizo lugar a la medida cautelar solicitada suspendiendo la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador.

TEXTO DEL FALLO

Dictamen de la Procuración General

Suprema Corte

1) A fs. 22/37, la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero promovió la acción declarativa prevista en el art. 322, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la citada provincia, a fin de obtener que se haga cesar el estado de incertidumbre existente con relación a la postulación de Gerardo Zamora, actual gobernador de la provincia, como candidato al mismo cargo para el período que comienza el 10 de diciembre de 2013.

2) A fs. 44/51, V.E. declaró que la causa corresponde a su competencia originaria, adecuó el procedimiento a la vía prevista en el arto 8° de la ley 16.986 e hizo lugar a la medida cautelar solicitada, suspendiendo la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero, prevista para el 27 de octubre de 2013, hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa.

3) A fs. 234/251, la Provincia de Santiago del Estero presenta el informe circunstanciado previsto en el arto 8° de la ley 16.986, solicita el levantamiento de la medida cautelar y la remisión de las actuaciones al juzgado local competente.

En subsidio, requiere que con idéntica urgencia se resuelva el fondo de la cuestión, rechazando la pretensión incoada por no existir falta de certeza respecto de la inconstitucionalidad de la disposición transitoria sexta de la constitución provincial, toda vez que ha sido declarada válida por la justicia local en sus tres instancias.

4) A fs. 251, el Tribunal tuvo por contestado el informe previsto en el arto 8° de la ley 16.986 y pasó las actuaciones a esta Procuración General de la Nación.

5) Encontrándose el expediente en este Ministerio Público, V.E. intimó a la provincia para que se pronuncie acerca de la decisión adoptada por su Tribunal Electoral el 30 de octubre de 2013.

En respuesta a esta intimación, la provincia informa esa decisión, por medio de la que se aceptó la renuncia a la candidatura de gobernador presentada por el ciudadano Gerardo Zamora.

6) Ha señalado esa Corte que las decisiones en los juicios de amparo deben atender a la situación existente al momento de ser dictadas (Fallos: 300:844).

También ha sostenido, en reiterada doctrina, que si lo demandado carece de objeto actual, la decisión del Tribunal es inoficiosa (Fallos: 253:346), puesto que la desaparición de los requisitos jurisdiccionales que habilitan su actuación importa la de poder juzgar, circunstancia comprobable aun de oficio (Fallos: 307:188; 308:1489; 311:787).

Por aplicación de estos principios, estimo que resulta inoficioso dictar un pronunciamiento en esta causa, toda vez que la pretensión de la actora -como acertadamente lo puso de relieve V.E. en su decisión de fs. 44/51 (pto. 1º)_ es que “ ... se declare que el doctor Gerardo Zamora no se encuentra habilitado para ser candidato a gobernador para el nuevo periodo que comienza el 10 de diciembre de 2013” y, en virtud de lo informado por la provincia demandada y la decisión adoptada por su Tribunal Electoral el 30 de octubre de 2013, ha sido aceptada la renuncia a esa candidatura presentada por el ciudadano Gerardo Zamora.

7) Opino, entonces, que debe declararse inoficioso el pronunciamiento del Tribunal en esta causa, sin perjuicio de lo cual corresponde dejar sin efecto la medida cautelar dispuesta.

Buenos Aires, 4 de noviembre de 2013. LAURA M. MONTI.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 5 de noviembre de 2013.

Autos y Vistos; Considerando:

1º) Que a fs. 22/37 el señor interventor de la Unión Cívica Radical en el distrito Santiago del Estero promovió acción declarativa en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra el referido Estado provincial, a fin de que se declare que el doctor Gerardo Zamora no se encuentra habilitado para ser candidato a gobernador para el nuevo periodo que comienza el 10 de diciembre de 2013. Solicitó asimismo el dictado de una medida cautelar para que se suspendiera la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador provincial del próximo 27 de octubre y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa.

Los fundamentos esgrimidos por la actora, se encuentran expuestos en forma pormenorizada en el considerando 1º de la sentencia de este Tribunal dictada a fs. 44/51 el 22 de octubre de 2013, a la que corresponde remitir por razones de brevedad.

2°) Que a fs. 44/51 esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, adecuó el procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986 requiriéndole a la Provincia de Santiago del Estero el informe circunstanciado que prevé el artículo 8°, e hizo lugar a la medida cautelar solicitada suspendiendo la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero prevista para el 27 de octubre del corriente año y hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa.

3°) Que a fs. 234/250 la Provincia de Santiago del Estero contestó el informe que le fue requerido, solicitó el levantamiento de la medida cautelar ordenada y que se remitan las actuaciones a la jurisdicción local.

Señaló que la Unión Cívica Radical fue representada por el senador Emilio Rached en idéntica acción declarativa iniciada el 11 de marzo de 2013 ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de 2a Nominación local, demanda que tenía por finalidad “...hacer cesar el estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de la situación jurídica relativa a la imposibilidad constitucional para postularse como candidato a un tercer mandato consecutivo del demandado, Dr. Gerardo Zamora en las elecciones provinciales a realizarse durante el año 2013 ...”.

Con un fin similar -continuó- interpusieron acciones declarativas el diputado provincial José Luis Zavalía y el Movimiento Santiago Viable, ambos por ante el Superior Tribunal de Justicia.

Indicó que por otra parte, el Partido Federal interpuso una acción de amparo requiriendo la declaración de inconstitucionalidad de la cláusula transitoria sexta de la Constitución provincial, y el abogado Ángel Nassif dedujo una acción declarativa de inconstitucionalidad del artículo 152 de la Constitución local que impide la reelección por más de dos períodos; el primero formuló su petición ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de 4° Nominación, y el segundo ante el Superior Tribunal de Justicia, tribunal éste que ordenó la acumulación de todos los procesos ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de 2° Nominación.

Destacó que el 13 de septiembre de 2013 se dictó la sentencia de primera instancia declarando la inconstitucionalidad de la cláusula transitoria sexta; el 4 de octubre de 2013 la Cámara de Apelaciones rechazó los recursos interpuestos y el 18 de octubre de, 2013 el Superior Tribunal de Justicia confirmó aquella decisión en el salto de instancia solicitado por el Movimiento Santiago Viable, habilitando de ese modo al doctor Gerardo Zamora a participar de las elecciones del 27 de octubre como candidato en la categoría de gobernador.

Sostuvo que la actora ocultó deliberadamente a esta Corte los fallos de segunda y tercera instancia provinciales, alterando el rumbo de este proceso.

Cuestionó la legitimación del interventor de la Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero por no encontrarse acreditado que se encuentre autorizado para iniciar un juicio contra el Estado provincial.

También opuso la falta de legitimación pasiva de la provincia por considerar que el planteo de inconstitucionalidad de una norma de alcance individual se encuentra fuera de su competencia, dado que la cláusula transitoria sexta está directamente referida al gobernador, y por esa razón, el Estado local se encontraría exento de tener que defender o atacar la posición o los derechos de aquél en este proceso.

Planteó la declinatoria de la competencia originaria de esta Corte para entender en la presente causa, por entender que se trata de una cuestión local que le resulta ajena.

Afirmó que el sistema de control judicial de constitucionalidad difuso adoptado por nuestro país otorga a los jueces la potestad de declarar la inconstitucionalidad de cualquier norma, acto u omisión como una facultad ínsita y no adicional, respetando las reglas de competencia jurisdiccional, y en este aspecto adujo que la reforma de la constitución no debe escapar al eventual control que recae sobre toda actividad contraria a la Ley Fundamental.

Alegó que la cláusula transitoria sexta no tuvo tratamiento alguno en la Cámara de Diputados al momento de sancionarse la ley de reforma, ni tampoco encuentra respaldo escrito de su estudio o discusión durante el progreso de la asamblea constituyente.

Agregó que aquella disposición se refiere literalmente al gobernador pero nada dice del vicegobernador, en discordancia con el artículo 152 de la Constitución provincial que establece la reelección por un solo período para ambos. Adujo que si el actual senador Emilio Rached, quien acompañó como vicegobernador al doctor Zamora en la fórmula que gobernó la provincia entre los años 2005 y 2009 hubiera seguido ocupando aquel cargo durante el segundo mandato, podría haber sido electo para un tercero.

Esgrimió que la reforma constitucional del año 2005 introdujo cambios en el esquema operativo del Poder Ejecutivo, jerarquizando la figura del vicegobernador a quien se lo ubicó en cabeza del Poder Legislativo.

Sobre la base de tales argumentos concluyó que la disposición transitoria sexta de la Constitución provincial es proscriptiva y afecta el principio de igualdad.

4º) Que a fs. 300/301 el Estado provincial solicitó que se declare que la cuestión se ha tornado abstracta, frente a la renuncia del doctor Gerardo Zamora a su candidatura como gobernador para el periodo que comienza a partir del 10 de diciembre próximo.

Es preciso indicar que en esa presentación el representante legal de la Provincia de Santiago del Estero ratificó la posición relativa a que “no ha existido violación ni en el texto ni en el espíritu de la Constitución provincial.”; y se exployó explicando que el gobernador y el vice han sustentado sus

renuncias a ser candidatos “en el hecho de evitar la situación de gravedad institucional, y resguardar para la Provincia la plena vigencia de sus instituciones sin injerencia de otro poder, la Autonomía provincial y el respeto por la voluntad popular”.

5°) Que este Tribunal ha señalado en forma reiterada que sus sentencias deben ajustarse a las circunstancias existentes al momento de ser dictadas, aunque sean sobrevinientes (Fallos: 310:819; 324:3948; 325:2275, entre muchos otros); razón por la cual corresponde considerar los efectos que produce en este proceso la renuncia referida.

6°) Que esta Corte ha admitido la virtualidad de dictar pronunciamiento en circunstancias en que el cambio del marco fáctico o jurídico determina la ausencia de utilidad del fallo hacia el futuro, siempre que subsista el interés de las partes por los efectos jurídicos producidos durante el lapso anterior a esa variación (Fallos: 325:3243 y 326:1138, punto 111 del dictamen del señor Procurador General, al que remite el fallo).

7°) Que la circunstancia de que aquella renuncia haya modificado objetivamente la configuración fáctica que existía en el momento en que se dedujo la acción y que, en consecuencia, haya quedado materialmente satisfecha la pretensión esgrimida por la actora, no torna inoficioso el tratamiento del planteo, ni resta virtualidad al pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, ya que se presenta una situación de gravedad institucional que excede el mero interés de los litigantes y afecta de manera directa al de la comunidad (Fallos: 325:3243), desde que se comprometieron instituciones básicas de la Nación (Fallos: 307:973), razón por la cual esta Corte dictó la medida cautelar en tiempo oportuno a fin de preservar el correcto funcionamiento de las instituciones de acuerdo a las leyes que las rigen.

8°) Que impone también el deber de pronunciarse la afirmación provincial según la cual con implícita referencia a esta Corte Suprema de Justicia de la Nación -ya que a nadie más se puede estar refiriendo, sobre la base de las decisiones tomadas en este proceso-, pretende señalar que la renuncia se presenta para evitar la injerencia (subrayado agregado) de este poder constitucional en el ámbito de la autonomía provincial.

Basta indicar que este Tribunal no se ha entrometido -tal el alcance de la expresión usada, y sobresaltada en el párrafo anterior-; sino que ha cumplido con su deber constitucional de asegurar el pleno respeto de la Constitución provincial, a fin de imponer el cumplimiento del compromiso asumido por la demandada en el artículo 5° de la Constitución Nacional, que garante a cada provincia el goce (resaltado. agregado) y ejercicio de sus instituciones si se rigen por el sistema representativo republicano.

Tal como quedará expuesto, y por propia necesidad generada por el mismo Estado provincial, aquellos compromisos se pusieron seriamente en riesgo, y sellaron la intervención de la Corte para hacer efectivo su cumplimiento.

9°) Que en las condiciones expuestas, se configuró en el caso una situación excepcional y sustancialmente análoga a las que dieron lugar a que la Corte intervenga para la procura del funcionamiento y cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución Nacional por vía de su instancia originaria, en cuestiones predominante, exclusiva o nítidamente federales, en las que los resortes provinciales no actuaban en la medida en que les era exigible y ponían en riesgo garantías constitucionales de la índole de las que aquí se encuentran en juego. Pueden citarse, entre otros, los casos publicados en Fallos: 315:2956; 316:2860; 319:1968; 327:3852; 330:3126; 333:709.

10) Que es preciso señalar que de no haberse admitido la radicación de las actuaciones en su instancia originaria, ni adoptado la decisión cautelar en ejercicio de esa jurisdicción, la afectación de la disposición constitucional del artículo 5° habría quedado consagrada institucionalmente en la elección suspendida del 27 de octubre pasado, 10 que hubiera importado una inadmisibles aceptación por parte del Máximo Tribunal de la Nación de una clara violación constitucional. No debe verse en ello una intromisión indebida de esta Corte, desde que el Tribunal no está ejerciendo una facultad revisora del estatuto provincial, sino que, por el contrario, con su intervención persigue el efectivo cumplimiento de las cláusulas constitucionales que fueron vulneradas.

11) Que con en ese propósito, frente a la comprobación de que en el caso aparecía de modo claro y manifiesto la ilegitimidad de la oficialización de la candidatura del doctor Gerardo Zamora para el cargo de gobernador de la Provincia de Santiago del Estero para el período que comienza el 10 de diciembre próximo -como luego quedará determinado-, el Tribunal restableció de inmediato la garantía constitucional afectada, mediante el dictado de la medida cautelar del 22 de octubre de 2013.

12) Que al encontrarse en juego el resguardo de la soberanía del pueblo santiagueño, y concurrir circunstancias de excepción se impone la carga de abordar las cuestiones constitucionales planteadas, en la medida en que existe un caso en el que la cuestión federal está relacionada con un interés institucional que subsiste al momento del dictado del presente (arg. Fallos: 330:3160); y que se reafirma ante la postura de la provincia, tal como se puso de relieve en el considerando 4° precedente.

13) Que la insistencia del señor gobernador en las vanas razones en que pretende ampararse para justificar su renuncia como candidato al propio cargo que él ocupa, determinan la definición del punto.

En el sistema representativo de gobierno consagrado por el artículo 1° de la Constitución Nacional, el pueblo es la fuente originaria de la soberanía (Fallos: 168:130), Y en ese carácter ha decidido ejercerla a través de sus representantes en la oportunidad del dictado de la ley local 6736 que declaró la necesidad de reforma parcial de la Constitución provincial, y en la convocatoria a la Convención que en el año 2005 consagró las cláusulas previstas en el artículo 152 y en la disposición transitoria sexta que aquí serán objeto de examen (artículos 22 y 30 Ley Fundamental).

14) Que sentado lo expuesto es dable examinar en primer término las excepciones de falta de legitimación activa y pasiva opuestas por la Provincia de Santiago del Estero al contestar el informe que le fue requerido en los términos del artículo 8 de la ley 16.986.

15) Que en relación al planteo efectuado en cuanto a la legitimación de la actora cabe señalar que los partidos políticos son organizaciones de derecho público necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vinculas y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral y con la estructura del Estado, de la que los partidos son parte integrante (artículo 38, Constitución Nacional).

En tales condiciones, al tratarse la Unión Cívica Radical del Distrito de Santiago del Estero de un partido político con personería política vigente, e integrar el Frente Progresista Cívico y Social, una alianza electoral que postuló, entre otros cargos, al senador Emilio Rached y a la doctora Teresa Pereyra como candidatos a gobernador y vicegobernadora, respectivamente, para las elecciones del pasado 27 de octubre (ver boleta de fs. 140), contaba con legitimación para entablar esta acción, máxime cuando con el certificado de fs. 2 se encuentra debidamente acreditada la condición de interventor del señor Marcelo Leonardo García, quien se presentó en este proceso en representación de aquélla.

16) Que la defensa de falta legitimación pasiva opuesta por el Estado provincial, exige reiterar algunos conceptos vertidos en el pronunciamiento del 22 de octubre de 2013 (fs. 44/51).

La actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 10, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos.

La actividad de uno de esos poderes provinciales, el Judicial, fue la que permitió, en los hechos y por vía de una interpretación, la modificación del texto constitucional local, y la consecuente oficialización de un candidato a gobernador que no se encuentra constitucionalmente habilitado para ello.

Cabe recordar que es la provincia la que se encuentra obligada a honrar el sistema representativo y republicano de gobierno, y al acatamiento de aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (artículos 1º y 5º; Fallos: 310:804).

17) Que no obsta a la legitimación del Estado local el hecho de que la cláusula transitoria sexta de la Constitución provincial constituya una norma de alcance particular, en tanto en ella se alude al gobernador en ejercicio al momento de

sancionarse la reforma constitucional que la introdujo, es decir, al doctor Gerardo Zamora.

Tal como se señaló en el considerando 7° precedente la gravedad institucional que reviste el caso excede el mero interés individual del gobernador provincial y atañe al de la comunidad, desde que están en juego instituciones básicas de la Nación, que la provincia se encuentra obligada a resguardar.

18) Que, aceptado de forma indiscutida que la existencia de un estado de derecho implica aceptar un condicionamiento legal para los órganos estatales - producto de un régimen donde el derecho preexiste a la actuación del Estado y la actividad de éste se subordina al ordenamiento jurídico-, cabe analizar si las autoridades provinciales han adecuado, en el sub examine, su accionar a los citados principios de raigambre constitucional.

19) Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Nacional las provincias eligen a sus gobernadores sin intervención del Gobierno Federal, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra "Gobierno" incluye a la Corte Suprema.

Dicha cláusula se halla dirigida, indudablemente, a prevenir toda injerencia del poder central sobre un asunto de tanta trascendencia política como es, en cuanto aquí interesa, el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la Administración provincial.

Sin embargo, tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto; frente a ella y con igual rango se erige la cláusula que otorga competencia a esta Corte para conocer de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución (artículo 116).

La necesaria compatibilidad entre tales normas permite concluir que las provincias conservan toda la autonomía política que exige su sistema institucional, pero no impide la intervención del Tribunal en los supuestos en que se verifique un evidente menoscabo del derecho federal en debate (doctrina de Fallos: 285:410, considerando 10).

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

Mas esa intervención está rigurosamente limitada a los casos en que frente a un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido que corresponde atribuir nada más ni nada menos que a la Carta Magna, que en el ejercicio pleno de su soberanía se dio el pueblo de Santiago, 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 17; 314:1915; 330:4797).

Es por ello, y con el propósito de lograr el aseguramiento de ese sistema, que 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).

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

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

22) Que es de toda evidencia que no puede ser de otro modo, ya que el sistema político adoptado y las garantías proclamadas en un estatuto, cuando no tienen en la práctica efectividad y realización ciertas, lejos de hacer la felicidad del pueblo, lo sumen en la desgracia y el oprobio (Fallos: 154: 192; y causa “Sueldo de Posleman, Mónica R. y otra” Fallos: 310:804); razón por la cual para evitarlo, tal como fue intentado, la Corte desentrañará, tal como ha sido obligada a hacerlo, la previsión contenida en el artículo 152 y en la cláusula transitoria sexta de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero, a fin de restablecer el ejercicio regular de las instituciones.

En consecuencia, para que quede institucionalmente establecido que aquélla no puede ser alterada, se dará respuesta a cada una de las razones que se invocaron para desconocerla.

23) Que el artículo 152 de la Constitución provincial modificada el 25 de noviembre de 2005 establece que “El gobernador y vicegobernador ejercerán sus funciones por el término de cuatro años, sin que evento alguno pueda motivar su prórroga. Podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino

con intervalo de un período”, y la disposición transitoria sexta que “El mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período. (Referida al artículo 152)”.

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

25) Que el significado de la cláusula transitoria transcripta, interpretada literalmente y en el sentido más obvio del entendimiento común (Fallos: 258:75, entre otros), es de una precisión y claridad incontrastables. En ella se alude sin duda al doctor Gerardo Zamora, porque era él el gobernador en ejercicio al momento de sancionarse la reforma constitucional que la introdujo, quien había asumido el cargo el 23 de marzo de 2005 por un período de cuatro años en los términos de la Constitución provincial de 1997.

Luego el doctor Zamora fue reelecto gobernador para el período 2009/2013, el que comenzó el 1 de diciembre de 2009.

El constituyente provincial del año 2005 fue soberano para establecer como primer período a los efectos del artículo 152 al comprendido entre los años 2005 y 2009 y pudo, evidentemente, elegir una solución distinta, pero no lo hizo.

En consecuencia, no es constitucionalmente válido que el doctor Zamora se presente como candidato a gobernador para el período 2013-2017.

26) Que la Provincia de Santiago del Estero alegó que la disposición transitoria sexta no tuvo tratamiento alguno en la Cámara de Diputados al momento de sancionarse la ley de necesidad de reforma 6736, y que algún convencional la incluyó tomando como guía literal a la cláusula transitoria novena introducida en la Constitución Nacional en el año 1994.

Sin embargo, el artículo 2° de esa ley estableció que “La Convención Constituyente podrá reformar exclusivamente las materias y artículos, como así también analizar la incorporación en el texto constitucional de las cuestiones que a continuación se consideran: ...g) Sobre el Poder Ejecutivo (artículos 137 al 158) ...k) Sobre las Disposiciones Transitorias”.

Contrariamente a lo sostenido por el Estado provincial, el inciso k, del artículo 2° de la ley local 6736 habilitó al constituyente a modificar o introducir disposiciones transitorias, y ninguna objeción de orden constitucional cabe efectuar en este aspecto en relación a la aquí examinada.

Las cláusulas transitorias tienen por finalidad dar solución a las situaciones concretas que plantea la transición entre el viejo y el nuevo régimen constitucional, para evitar dispares interpretaciones. En el caso de la reelección del gobernador santiagueño, los constituyentes, ante la necesidad de establecer una regla clara y precisa sobre cómo debía ser considerado el mandato representativo que a la fecha de la reforma se encontraba ejerciendo el doctor Zamora, optaron por considerarlo como primer período.

En estos supuestos se trata de las opciones que han elegido los constituyentes ante la necesidad de establecer con precisión las reglas aplicables a cada situación.

Por otra parte, la Constitución provincial del año 1997 contenía una disposición transitoria (la tercera) que establecía idéntica regla a la actual en los siguientes términos: “A los fines de lo establecido en el artículo 139, el periodo actual de Gobierno del Ejecutivo provincial será considerado primer periodo de Gobierno”.

27) Que la demandada también afirmó que la disposición transitoria sexta es proscriptiva y afecta el principio de igualdad, en tanto se refiere literalmente al gobernador pero nada dice del vicegobernador, en una supuesta discordancia con el artículo 152 de la Constitución provincial que establece la reelección por un solo periodo para ambos.

Esta Corte ha afirmado que la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y que las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf. “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe”, considerando 40 -Fallos: 317:1195- y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente).

Aun en la hipótesis de que no hubiera existido la disposición transitoria sexta, la posibilidad del doctor Zamora de presentarse como candidato a gobernador por un tercer periodo consecutivo, se hubiera encontrado con el valladar del texto del artículo 152 al que esa cláusula se refiere. En efecto, esa norma constitucional establece que si el gobernador y vicegobernador “han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.

La circunstancia de haber sido reelecto, entonces, es la que le impedía asimismo al actual gobernador presentarse a las elecciones para el próximo período. La asimilación que pretende efectuar la demandada entre la figura del gobernador y la del vicegobernador, resulta entonces irrelevante, pues ambos, en igualdad de condiciones y a los efectos de la previsión contenida en el artículo 152, se encontrarían alcanzados por el mismo impedimento.

De todos modos, cabe destacar que el vicegobernador que acompañó al doctor Zamora en la fórmula que resultó electa para el primer período (2005-2009), el señor Emilio Rached, no se encontraba en la misma situación que el gobernador, pues él no fue reelecto.

Es preciso recordar en tal sentido que el principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional, exige un trato igualitario para aquellos que se encuentran en idénticas condiciones, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (Fallos: 321: 3542, entre muchos otros).

28) Que el Tribunal ya señaló en el pronunciamiento de fs. 44/51 que los principios republicanos que establece la Constitución Nacional impregnan las competencias reservadas por cada una de las provincias para el ejercicio de su poder constituyente. En el orden de estado federal, los constituyentes de 1994 establecieron en el artículo 90 una regla que el artículo 152 de la Constitución de Santiago del Estero reprodujo once años después en forma casi literal, de acuerdo a la cual si el presidente y el vicepresidente han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

Por su parte, la cláusula transitoria sexta citada es textualmente idéntica a la novena de la Constitución Federal, que establece que el mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período (corresponde al artículo 90).

29) Que frente a la incompatibilidad que se presentaba en el caso entre los intereses individuales del doctor Zamora y los de la provincia, entendidos como la consagración real de los compromisos asumidos en el certero condicionamiento impuesto por el artículo 5° de la Ley Fundamental, los que deben tener efectividad y realización ciertas, debieron primar estos últimos.

Ello le exigía al gobernador -cuya primera obligación es ejercer el cargo para el que el pueblo lo eligió- adoptar una conducta distinta al consentimiento de las presentaciones judiciales efectuadas en el ámbito local con el propósito de permitirle presentarse nuevamente como candidato. En efecto, debió oponerse a la oficialización de su candidatura.

El estado de derecho se caracteriza no solo por su elemento sustantivo, es decir el reconocimiento y la tutela de los derechos públicos subjetivos, sino también por la forma como este objetivo intenta alcanzarse (Fallos: 312: 1686, disidencia del juez Belluscio).

30) Que cabe señalar asimismo que limitaciones del tipo de las que la demandada califica como “proscripciones” abundan en el texto constitucional nacional. Así, por ejemplo, las consagradas en los artículos 48, 55, 72, 73, 89, 105 Y 111 de la Ley Fundamental (Fallos: 322:385, voto del juez Petracchi).

31) Que la previsión contenida en la cláusula transitoria examinada tampoco resulta violatoria de las disposiciones del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pues el establecimiento y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida ya que esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones (conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005).

En razón de ello, se admite la validez de su reglamentación en la medida en que ésta observe los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática (Corte Interamericana, fallo cit.).

Así lo entendió esta Corte al examinar, a la luz de las disposiciones de la Convención, el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe que limita la posibilidad de reelección del gobernador y vicegobernador. En esa oportunidad se destacó que una restricción de esa índole resulta compatible tanto con el artículo 32, inciso 2' de la Convención, que dispone que los "derechos de cada persona están limitados ...por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática", como con el artículo 23 de ese cuerpo normativo (Fallos: 317:1195 cit.)

En este marco, la prohibición de una nueva reelección para quien desempeñó por ocho años consecutivos el cargo de gobernador aparece como una alternativa que el constituyente provincial pudo válidamente diseñar para garantizar la alternancia y la posibilidad de acceso a los cargos públicos de otros integrantes del cuerpo electoral.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos persigue la efectiva operatividad de los derechos políticos en la jurisdicción interna de los estados y por tal motivo garantiza el derecho electoral activo y pasivo prohibiendo cualquier arbitrario cercenamiento. Mas de sus disposiciones no es posible extraer un intento de prescribir como deben ser las estructuras concretas de poder en esos estados, ni menos aún, una directiva que autorice o vede la reelección.

32) Que no debe soslayarse la participación del doctor Gerardo Zamora en ese proceso electoral del año 2009, la que debe juzgarse como un consentimiento al régimen establecido en la reforma constitucional de 2005, circunstancia que le veda el posterior cuestionamiento de sus consecuencias, con base en una impugnación de inconstitucionalidad (conf. causa S.1290.XXXIX "Serrano, Ana y otra el Santiago del Estero, Provincia de si acción declarativa de certeza", sentencia del 24 de febrero de 2004, entre otras).

33) Que en las condiciones hasta aquí expuestas, el exceso en sus facultades en que ha incurrido la jurisdicción provincial al declarar la inconstitucionalidad de la referida disposición transitoria resulta evidente, ya que mediante el pronunciamiento emitido se pretende suplir la voluntad del constituyente expresada claramente en esa cláusula. Es imposible concebir un Poder

Constituido que pueda, por designio e inercia, dejar sin efecto lo preceptuado por el Poder Constituyente (Fallos: 242: 112).

34) Que es preciso señalar que la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación.

35) Que es por ello que el imperio de la ley es esencial para el logro de una Nación con instituciones maduras (Fallos: 328:175), y no es posible que bajo la invocación de la defensa de la voluntad popular, pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contraria más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional.

Ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas (Fallos: 137:47).

A ninguna autoridad republicana le es dado invocar origen o destino excepcionales para justificar el ejercicio de sus funciones más allá del poder que se le ha conferido, pues toda disposición o reglamento emanado de cualquier departamento que extralimite las facultades que le confiere la Constitución, o que esté en oposición con alguna de las disposiciones o reglas en ella establecidas, es completamente nulo.

Por ello, y habiendo tomado intervención la Procuración General de la Nación, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda entablada por el Partido Unión Cívica Radical del Distrito Santiago del Estero contra el referido Estado provincial, y declarar que el doctor Gerardo Zamora se encuentra inhabilitado por el artículo 152 de la Constitución provincial y por la disposición transitoria sexta, para ser candidato a gobernador para el nuevo período que comienza el 10 de diciembre de 2013. II. Disponer el levantamiento de la suspensión de la convocatoria a elecciones de gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero para el próximo período que comienza el 10 de diciembre de 2013. III. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación. RICARDO LUIS LORENZETTI – CARLOS S. FAYT – ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI - JUAN CARLOS MAQUEDA.