Ministerio Público

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

– I –

Según surge de las actuaciones digitales obrantes en el sistema de consulta de causas web del Poder Judicial de la Nación, Sergio Guillermo Vallejos Mini, en su carácter de apoderado de la subagrupación política Evolución Liberal, aprobada por el Tribunal Electoral de San Juan para participar dentro de la Alianza electoral "Unidos por San Juan" en las elecciones del 14 de mayo de 2023, y de candidato oficializado a gobernador de esa misma provincia por aquella subagrupación política dentro de la mencionada alianza, promovió la acción prevista por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la provincia de San Juan a fin de obtener el cese del estado de incertidumbre en el que dijo encontrarse respecto del alcance, limitaciones y modalidades del artículo 175 de la constitución provincial, que —a su entender— inhabilita al ciudadano Sergio Mauricio Uñac a ser nuevamente candidato a gobernador en las elecciones fijadas para el 14 de mayo de 2023.

Solicitó que, al hacer lugar a la demanda, V.E. declare que el ciudadano Uñac se encuentra inhabilitado por el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan para ser candidato a gobernador en las próximas elecciones.

Refirió que el Frente Electoral "San Juan por Todos" presentó la candidatura a gobernador provincial de Uñac para el próximo período en las mencionadas elecciones, propuesta electoral que fue oficializada por el Tribunal Electoral de la provincia de San Juan, previo rechazo de las impugnaciones que dedujo en su oportunidad. Agregó que, contra esa desestimación, interpuso el recurso previsto por la legislación electoral local, y que la decisión definitiva del Tribunal Electoral provincial agotó el proceso de

oficialización de candidaturas, en particular la del ciudadano Uñac para el cargo de gobernador.

Sostuvo que esa candidatura incumple los requisitos y limitaciones que la Constitución de la Provincia de San Juan establece para cubrir el cargo y resguardar el sistema republicano de gobierno en términos de periodicidad, alternancia, posibilidad de acceso a los cargos y limitación del poder en toda sociedad democrática.

Recordó que el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan, en su actual redacción (resultado de la enmienda llevada a cabo en 2011 por la ley local 8199, conforme a lo previsto por el artículo 277 de la constitución sanjuanina), establece que "[e]l Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces", y adujo que, según sus términos, ninguna persona puede postularse para ser gobernador o vicegobernador si ya ejerció cualquiera de esos cargos en dos períodos anteriores de forma consecutiva.

Consideró que la fórmula gramatical "hasta dos veces" empleada por el artículo 175 fija un límite para la reelección consecutiva de cualquiera de los dos cargos señalados, independientemente de cuál de ellos ha sido ejercido en los períodos correspondientes; ello así, en virtud de la razonable y adecuada interpretación que debe darse a los derechos políticos en el marco del derecho electoral y a las restricciones o limitaciones al ejercicio de los cargos públicos electivos, que deben garantizar alternancia y permitir la posibilidad de acceso a otros integrantes del cuerpo electoral.

Explicó que ese criterio limitativo a las reelecciones de gobernadores provinciales fue el utilizado por el Tribunal en los precedentes "Santiago del Estero" y "Río Negro" que cita en su demanda, los que estimó de aplicación al presente caso, en

lo que a voluntad popular constituyente y limitaciones a las reelecciones consecutivas se refiere.

Advirtió que sostener una interpretación contraria podría conducir —a su entender, en contra de la voluntad de limitación de la reelección que fijó el poder constituyente en el artículo 175 de la constitución local— a alguna de las siguientes hipótesis, que tilda de inconstitucionales: i) que una persona participe en las sucesivas elecciones consecutivas, como candidato en alternancia a los cargos de gobernador y vicegobernador, a perpetuidad; y ii) que una persona participe en las sucesivas elecciones consecutivas, como candidato alternativamente a los cargos de gobernador y vicegobernador en una proporción de 2 a 1 (o 1 a 2) veces para cada uno de esos cargos, en elecciones consecutivas, a perpetuidad; de modo que la limitación de reelección "hasta dos veces" que fija aquella disposición constitucional provincial quedaría frustrada.

Señaló que Uñac fue elegido vicegobernador para el período 2011-2015; que luego resultó electo gobernador para el período 2015-2019; y que nuevamente fue elegido gobernador para el período 2019-2023, cargos que desempeñó de manera íntegra y consecutiva, razón por la cual —afirmó— a ese ciudadano le cabe la inhabilitación para volver a ser candidato y ocupar el cargo de gobernador o vicegobernador de la provincia de San Juan para el período 2023-2027, a tenor de lo dispuesto por el artículo 175 de la constitución local.

Insistió en que la oficialización de la candidatura electoral a gobernador de la provincia de San Juan del ciudadano Uñac, quien ya ocupó —y agotó los períodos constitucionalmente permitidos— ese cargo y el de vicegobernador de forma consecutiva durante tres períodos, lesiona —a la luz de la limitación prevista por el

artículo 175 de la constitución provincial— principios republicanos y, consecuentemente, los derechos políticos fundamentales.

Pidió, como medida cautelar, para el caso de que los plazos que demande la sustanciación de la acción no logren despejar oportunamente el estado de incertidumbre alegado, que se suspenda la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la provincia de San Juan del 14 de mayo de 2023, hasta tanto el Tribunal dicte pronunciamiento definitivo en estas actuaciones.

– II –

Por medio de la resolución del 9 de mayo de 2023, V.E., admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional sobre la base de considerar que se encontraba planteada de manera seria una cuestión federal predominante (cons. 2°).

Asimismo, frente a la inminencia de las elecciones previstas para el 14 de mayo y la trascendencia institucional del planteo efectuado, el Tribunal adecuó el procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986 y requirió a la provincia de San Juan el informe circunstanciado reglado por el artículo 8 de esa norma.

Por otra parte, hizo lugar a la medida cautelar requerida y, en consecuencia, ordenó suspender la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la provincia de San Juan del 14 de mayo, hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo.

– III –

Por su parte, la provincia de San Juan presentó el informe previsto por el artículo 8 de la ley y contestó los argumentos expuestos por la actora, afirmando que el amparo promovido resulta formal y sustancialmente improcedente.

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

En primer lugar, planteó la incompetencia de la Corte para entender en el presente proceso y la falta de integración de la *litis* con el candidato Uñac y la agrupación política que lo propone.

En lo sustancial, puso de manifiesto que el actual texto del artículo 175 de la constitución sanjuanina fue introducido por la ley 8199 de marzo de 2011, cuando el señor Uñac no ocupaba cargo alguno de gobernador ni vicegobernador. Recordó que este último recién fue electo vice gobernador de la provincia en octubre de 2011 para cubrir el período 2011-2015 y que, posteriormente, en las elecciones de octubre de 2015 fue electo gobernador para cumplir su primer mandato como tal para el período 2015-2019. Destacó que en este último período no existió reelección, ya que accedió a un cargo distinto (de vicegobernador a gobernador) y que, luego de las elecciones de octubre de 2019, tuvo su primera reelección como gobernador para ejercer durante el período 2019-2023. Añadió que, en marzo de 2023, el Tribunal Electoral de la provincia oficializó su candidatura a gobernador para competir en las elecciones de mayo de 2023 (período 2023-2027), y que ello sería su segunda reelección autorizada por la constitución provincial, según su artículo 175.

Advirtió que la redacción anterior de esa norma, que disponía "*El Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente una sola vez. El Gobernador y el Vicegobernador electos no podrán postularse para el período siguiente como miembros del poder ejecutivo*" claramente fijaba la limitación de una sola reelección, pues imposibilitaba que el reelecto pudiera presentarse nuevamente para ejercer cargos ejecutivos. Por ello, la eliminación deliberada de la última parte del texto anterior del artículo denota -a su entender- la intención de los titulares del poder constituyente derivado de 2011 -los ciudadanos de la provincia, mediante consulta vinculante que aprobaron por la afirmativa la enmienda constitucional- de disponer la independencia y

la distinción de los cargos de gobernador y vicegobernador, sin prohibir la sucesión recíproca entre ellos.

Por otra parte, aseveró que dichos cargos, según la constitución sanjuanina, son esencialmente diferentes y se relacionan con poderes estatales también distintos. Así pues, el gobernador, de acuerdo con el texto del artículo 173, ejerce el "Poder Ejecutivo" provincial de manera unipersonal y el vicegobernador es un órgano extrapoder, quien con arreglo al artículo 145 es presidente nato de la Cámara de Diputados y máxima autoridad del "Poder Legislativo".

Explicó que el vicegobernador sólo está llamado a ejercer funciones ejecutivas por defecto de su titular y esto es en el caso de acefalía. Al respecto ejemplificó que, si se produce una acefalía inicial en el supuesto que el gobernador falleciera, renunciara o no pudiera acceder al cargo, debe llamarse a una nueva elección, y sólo en caso de que por algún motivo ésta no haya podido llevarse a cabo, antes de que el gobernador saliente deba dejar su cargo, asume el que fue electo vice y hasta que se lleve a cabo la nueva elección.

Infirió de ello, y de otros ejemplos que brindó, que el Poder Ejecutivo es unipersonal, toda vez que es ejercido por su titular el gobernador de la provincia de San Juan, mientras que la figura del vicegobernador es un órgano extra poder, en la medida que es el presidente de la Cámara de Diputados sin derecho a voto, excepto en los casos de empate. Asimismo, adujo que el hecho de que tanto el gobernador como el vicegobernador y los diputados se elijan, de acuerdo a la constitución provincial, dentro del mismo llamado a elecciones, no implica que sean una misma fórmula.

Afirmó que el artículo 175 de la constitución provincial vigente no permite inferir que el único mandato que ejerció el señor Uñac como vicegobernador pueda ser considerado en el cómputo de la reelección como gobernador, ya que el texto

constitucional lo hubiese previsto expresamente como lo disponen los artículos 152 de la Constitución de Santiago del Estero y 175 de la Constitución de Río Negro, los que equiparan la reelección en el mismo cargo con la sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador, a los fines de contabilizar la cantidad de mandatos.

Señaló que existe un principio básico que surge de la cláusula 19 de la Constitución Nacional en cuanto prevé que "*ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe*" aplicable a este caso. Ello, toda vez que el artículo 175 de la constitución provincial no veda la posibilidad de que el señor Uñac se presente en su segunda reelección como gobernador de la provincia de San Juan, ya que dicho artículo contempla la posibilidad de dos reelecciones, lo que sólo puede ocurrir cuando un ciudadano se presenta para ser electo en un mismo cargo; por tal motivo sostuvo, equiparar los dos cargos (gobernador y vicegobernador) a los efectos de computar la reelección es erróneo y afecta el artículo 19 de la Constitución Nacional antes transcripto.

Agregó que el Tribunal Electoral de la Provincia de San Juan al expedirse en los autos N° 1643/1 caratulados "Alianza Electoral San Juan por Todos s/ incidente de impugnaciones del candidato a gobernador de la sub agrupación Vamos San Juan y otros" del 1° de abril de 2023, expresó -en su concepto con acierto- que "*el artículo 175 de la CPSJ permite dos reelecciones consecutivas en el mismo cargo, no pudiendo contarse a los fines reeleccionarios el período del año 2011/2015, es decir cuando se desempeñó al frente de la vicegobernación, por cuanto al momento de asumir dicho cargo ya se encontraba incorporada a nuestra constitución la enmienda constitucional. Es decir, es electo y asume bajo la vigencia de la nueva redacción del artículo 175*".

Por otra parte, alegó que al igual que en los casos de Río Negro y Santiago del Estero, en la Constitución Nacional se dispone igual prohibición al establecer que si el

Presidente y 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*". Expuso al respecto, que en esos tres supuestos se consagra textualmente el concepto de "binomio unificado" referidos a las sucesiones recíprocas y que limita cualquier interpretación flexible sobre reelecciones, pero que, contrariamente, el texto del artículo 175 de la Constitución sanjuanina no contiene una norma expresa que consagre tal concepto de binomio -pues distingue ambos cargos y no contiene taxativas prohibiciones para sucederse recíprocamente-. Por ende -a su criterio-, no pueden ser tomados como ejemplos para la interpretación de la norma local, dado que el juez no debe asumir el rol de legislador.

Desestimó que la cláusula en cuestión, debidamente interpretada, pueda afectar en modo alguno los principios del sistema republicano de gobierno sobre "periodicidad" y "alternancia", toda vez que, a su juicio, el último de ellos se satisface cuando el pueblo tiene la posibilidad, con periodicidad, de renovar los mandatos de sus autoridades.

Añadió que no puede dejar de aludir a las dos hipótesis extremas que presenta la actora como posibles y que la Corte cita en el precedente "Frente para la Victoria – Distrito Río Negro y otros" (Fallos: 342:287), en alusión a "*la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder al darle sentido a la periodicidad de los mandatos, la primera: que se sucedan el Gobernador y el Vice en 'un período cada uno' a perpetuidad, y la segunda en la proporción de 'dos a uno por cada cargo', también a perpetuidad*". Señaló que "*más allá de exagerar la presente situación intentando infundir una sensación de ilegalidad que no existe, lo cierto es que son hipótesis y conjeturas que NO OCURREN EN EL PRESENTE CASO, y en el supuesto caso que ocurriesen, la propia constitución provincial, en su actual redacción, no lo prohíbe, sin que ello viole la pauta republicana, habida cuenta que la periodicidad está asegurada con el deber*

de que los ciudadanos se expresen a través del sufragio cada 4 años y la alternancia porque un ciudadano no podrá reelegir(se) más de 3 veces para cada cargo y si fueran alternados, valga la redundancia, el mismo ciudadano no podrá ejercer el mismo cargo, que como ya dijimos, son distintos y sus funciones también". Añadió que ellas son solo "hipótesis" que deberán ser analizadas si se presentan en el futuro, pero no en esta oportunidad.

En otro sentido, citó la Opinión Consultiva N° 28/21 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos e indica, a su respecto, que de ella surge que la reelección indefinida no es un derecho humano protegido por el Pacto de San José de Costa Rica, y quien ejerza la Presidencia (Poder Ejecutivo) debe tener una limitación temporánea que no sólo significa someter a elecciones periódicas, sino también el respeto por el derecho a las minorías.

De esta forma, aseveró que la Constitución de la Provincia de San Juan establece que las disposiciones de la Convención Interamericana de Derechos Humanos es parte integrante de aquélla y que, en ese orden de ideas, es claro que el artículo 175 en cuestión prohíbe la reelección indefinida para el cargo del Poder Ejecutivo, en este caso del gobernador, ya que establece no sólo el límite temporal de cuatro años sino que, además, prevé un segundo límite que es la reelección por dos períodos consecutivos para el mismo cargo.

Es decir -concluyó- la Constitución de la Provincia de San Juan cumple con el sistema de protección interamericano dentro de los límites previstos en la Convención Americana, por lo cual la intromisión del Gobierno Federal en las instituciones locales es total y absolutamente violatorio de la autonomía provincial y de las competencias exclusivas de la provincias en los términos de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional.

– IV –

Ante todo, cabe recordar que, en su resolución del 9 de mayo de 2023, V.E. declaró su competencia originaria para entender en este proceso de conformidad con lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Nacional, sobre la base de considerar que es parte una provincia y que el actor ha planteado "de manera seria una cuestión federal predominante".

En tales condiciones y en atención a los términos de la vista conferida el 16 de mayo de 2023, el dictamen de este Ministerio Público se ceñirá exclusivamente al examen de la cuestión de fondo planteada.

Asimismo, en cuanto a la alegada falta de participación en el proceso del candidato Sergio Mauricio Uñac y de la sub-agrupación "Vamos San Juan", perteneciente a la agrupación política "San Juan por Todos", a la que alude la demandada en su presentación, constituye una cuestión de naturaleza procesal del resorte exclusivo de V.E.

– V –

A modo ilustrativo y a los efectos de una mejor comprensión de la causa reseñaré a continuación, en lo que considero más relevante, los antecedentes del caso, siguiendo en lo medular el relato efectuado por el Tribunal Electoral de San Juan en sus decisiones del 1° y del 5° de abril de 2023.

Así, resulta —en cuanto aquí interesa— que el 25 de marzo de 2023 la sub-agrupación política "Evolución Liberal" (integrante de la Alianza Programática Electoral "Unidos por San Juan") y Sergio Guillermo Vallejos Mini (en su carácter de candidato a gobernador por la citada sub-agrupación política) impugnaron la candidatura a gobernador del ciudadano Uñac para la elección general prevista para el 14 de mayo de este año, por considerar que transgredía lo dispuesto por el artículo 175

de la constitución sanjuanina, en razón de que ese candidato había cumplido tres períodos constitucionales consecutivos en el desempeño de las magistraturas de vicegobernador y gobernador, al haber sido elegido vicegobernador por el período constitucional 2011-2015 y luego gobernador en los períodos consecutivos siguientes (2015-2019 y 2019-2023), por lo cual —según afirmaron— su eventual reelección redundaría en el ejercicio de su cargo por un cuarto período, evento taxativamente prohibido por la norma constitucional citada.

El Tribunal Electoral provincial, previo traslado de las impugnaciones, que fue contestado por la sub-agrupación "Vamos San Juan" (integrante del Frente de San Juan por Todos), desestimó esos planteamientos y declaró que el ciudadano Uñac se encontraba habilitado para postularse como candidato en la categoría Gobernador de la Provincia en las elecciones convocadas para el 14 de mayo de 2023 (sentencia del 1° de abril de 2023).

El recurso previsto por el artículo 135 de la ley local 2348-N, interpuesto por los interesados contra la mencionada decisión, fue desestimado por el mismo Tribunal Electoral (resolución del 5 de abril de 2023).

– VI –

En el caso, la parte actora esgrime que la interpretación del artículo 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan, con base en la cual el Tribunal Electoral resolvió desestimar las impugnaciones deducidas contra la candidatura a gobernador de Uñac, entra en conflicto con la garantía de adopción de la forma republicana por parte de los gobiernos provinciales establecida por el artículo 5 de la Constitución Nacional.

La cuestión constitucional a resolver consiste en determinar, entonces, si se presenta esa violación al principio republicano de gobierno en la provincia de San Juan,

a partir de la habilitación de la candidatura a gobernador del ciudadano Uñac en el marco de las elecciones destinadas a cubrir ese cargo para el período 2023-2027.

En atención a las cuestiones planteadas en el *sub examine*, cabe recordar las consideraciones formuladas por V.E. en el caso U. 58, XLIX, "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero", pronunciamientos del 22 de octubre de 2013 (Fallos: 336:1756) y del 5 de noviembre del mismo año (Fallos: 336:2148).

En dichas oportunidades, concluyó que "una de las más importantes misiones 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 sólo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360)" (Fallos: 336:1756, cons. 3° *in fine*).

Asimismo, expresó que "la actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 1°, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y 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 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. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras" (Fallos: 336:1756, cons. 11°).

También señaló 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 (art. 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°)" (Fallos: 336:2148, cons. 19°).

Sostuvo, asimismo, 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)" (Fallos: 336:2148, cons. 20° y sus citas).

Recordó su doctrina según la cual "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', cons. 4° —Fallos: 317:1195— y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente)" (Fallos: 336:2148, cons. 27°).

En lo que atañe a la interpretación de las normas constitucionales, sostuvo V.E. que cuando se trata de interpretar una Constitución se debe adoptar una "elemental regla interpretativa" que apunta a buscar "el sentido más obvio del entendimiento común" (Fallo cit., cons. 10°). Se agregó que este método de interpretación -cuando su aplicación no ofrece dificultades- excluye cualquier otro: "ante la claridad del texto constitucional, cualquier otra interpretación que se intenta resulta violatoria de la voluntad constituyente provincial" (Fallo cit., cons. 11°).

Asimismo, el Tribunal remarcó que el poder constituyente pertenece al pueblo de manera exclusiva y excluyente. Más precisamente consideró que el poder constituyente "condiciona" el accionar de los poderes constituidos, y que la soberanía popular se expresa en base a los procedimientos constitucionales preestablecidos. De ello derivó que los caminos judiciales no pueden ser utilizadas para que "por vía de una interpretación" se modifique el texto constitucional a espaldas del señalado principio de representación (Fallo cit., cons. 11°), pues ello implicaría desoír el principio de soberanía del pueblo.

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

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

– VII –

Enunciadas las pautas interpretativas formuladas por V.E., corresponde examinar el artículo 175 de la Constitución local, a fin de determinar si el ciudadano Uñac puede postularse para acceder nuevamente al cargo de Gobernador de la Provincia de San Juan, partiendo de la premisa de que la norma establece, en efecto, ciertos límites a la permanencia en dichos cargos, al disponer que "(e)*l Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces*".

Al respecto, vale señalar que una interpretación o aplicación *contra-constitutionem* de aquel precepto importaría una violación no solo de la constitución local sino de la nacional, en la medida en que pudiera incidir de modo dirimente en la forma republicana de gobierno que las provincias están obligadas a cumplir como condición del reconocimiento de su autonomía (artículo 5 de la Constitución Nacional) (Fallos: 342:287).

Es inveterada doctrina de V.E. que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria, y cuando la ley emplea varios términos sucesivos, es la regla más segura de interpretación la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir los conceptos (Fallos: 200:176; 307:928, entre otros).

Debe tenerse presente que "interpretar la Constitución no puede significar adjudicarle todos los alcances que (…) pudiesen parecer meramente convenientes o deseables pues ello desconocería el principio de la soberanía del pueblo según el cual no son los tribunales los titulares del poder constituyente" (doctrina de Fallos: 336: 1756, cons. 11°).

Bajo el prisma de estas asentadas pautas hermenéuticas, es claro para mí que el empleo de los términos "El Gobernador y el Vicegobernador" seguidos de la expresión "pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces" indica, sin hesitación, que la norma limita, de manera indistinta para ambos cargos, la reelección consecutiva hasta dos oportunidades.

Una postura opuesta, en mi perspectiva, no resultaría una hermenéutica discreta y razonable que garantice, como tal, el hallazgo de la voluntad del constituyente, acorde con los fines de la legislación específica del caso (arg. Fallos: 258:75 y sus citas). Cabe recordar aquí, una vez más, que no corresponde a los jueces sustituir al legislador, sino aplicar la norma tal como éste la concibió (Fallos: 300:700) y el acierto o el error, el mérito o la conveniencia de la solución legislativa así adoptada no es materia sobre la cual el Poder Judicial deba pronunciarse (Fallos: 313:410).

En efecto, pienso que no puede aceptarse que el límite a la reelección consecutiva "hasta dos veces" que fija la norma bajo estudio opere de manera independiente para cada uno de los cargos de gobernador o vicegobernador, de forma tal que admita la permanencia en tales funciones de manera sucesiva, consecutiva e ininterrumpida, sin límite alguno de tiempo, con la sola exigencia de la alternancia en su ejercicio.

Tal distinción no surge del precepto, el cual se refiere conjuntamente a "*El Gobernador y el Vicegobernador*", empleando el plural para señalar que ambos "*pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces*", de lo cual se colige claramente que se permite una primera elección en cualquiera de ambos cargos -gobernador o vicegobernador- y dos subsiguientes reelecciones también en cualquiera de ambas dignidades -gobernador o vicegobernador- para completar un máximo de tres períodos consecutivos en cualquiera de ambas posiciones.

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Afirmar lo contrario y sostener que el límite de la norma bajo estudio opera de manera independiente para los cargos de gobernador o vicegobernador implicaría sentar una diferencia que la Constitución local no hace, materia vedada a los jueces, quienes no pueden introducir distinciones cuando el precepto no lo hace pues, según el conocido adagio, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (Fallos: 304:226, voto del juez Gabrielli; 331:2453, y sentencia en la causa S.268, L.XLVII, "Suárez, Julio Everto c/ M. J. y DDHH - art. 60 ley 24.411 - resol. 1305/07 - ex. 142.195/04", del 7/7/2012 entre otros).

En este sentido, y en línea con lo anterior, cabe destacar que un análisis integrador del ordenamiento constitucional local revela que el constituyente reguló en forma conjunta a los cargos de gobernador y de vicegobernador, encuadrándolos bajo la denominación de "Poder Ejecutivo".

Así, en la Sección Quinta de la Constitución, denominada "Poder Ejecutivo", el artículo 173 establece que "el Poder Ejecutivo de la Provincia es ejercido por un Gobernador y, en su defecto, por un Vicegobernador, elegidos de la manera prescripta en esta sección y según las condiciones que en ella se establecen". A su vez, los artículos 174 ("Requisitos" para acceder a los cargos), 176 ("Cese del mandato"), 177 ("Inmunidades"), 178 ("Juramento"), 179 ("Residencia"), 180 ("Prohibición de ausentarse"), 181 ("Emolumentos"), 185 ("Elección-Epoca") y 188 ("Nueva elección") en todos los casos mencionan juntamente al gobernador y al vicegobernador y establecen las mismas previsiones normativas para ambos cargos, sin realizarse distinción alguna entre ellos.

Considero, entonces, que la interpretación aquí propiciada no solo encuentra adecuado respaldo en el texto constitucional local sino que, además, ofrece la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder, al darle sentido a

la noción de periodicidad de los mandatos. En efecto, la vigencia del sistema republicano consagrado en los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades (Fallos: 342:287, cons. 26°).

El principal inconveniente que presenta una lectura distinta del artículo 175 radica en que podría considerarse que las dos reelecciones sucesivas a las que se refiere ese precepto constitucional local admiten -por ejemplo- que una persona sea elegida como vicegobernador por un período y los dos subsiguientes como gobernador (o los tres períodos consecutivos como gobernador) y que inmediatamente después sea electo como vicegobernador por otros tres períodos de cuatro años (o vicegobernador por un período y gobernar por otros tres mandatos).

Esa interpretación habilitaría la posibilidad de que una misma persona sea electa durante un número indefinido de períodos como gobernador y vicegobernador -de manera sucesiva, consecutiva e ininterrumpida- con la sola exigencia de que vaya alternando el ejercicio de tales cargos, sin superar nunca los doce años de permanencia en uno de ellos, de tal suerte que el límite que se pretendió establecer a la reelección inmediata de los cargos de la fórmula ejecutiva quedaría en letra muerta, con menoscabo de la pauta republicana antes mencionada.

Por lo demás, cabe recordar que, tal como tiene establecido la Corte, asignar a una norma un alcance que implique privarla de valor y efecto equivale a decidir en contra o con prescindencia de sus términos (confr. doctrina invariada a partir de Fallos: 1:297, cons. 3°; vid. también Fallos: 312:2177, cons. 2° y sus citas; Fallos: 322:2139, votos de los jueces Petracchi y Bossert).

En consecuencia, una interpretación acorde a la letra del artículo 175 como así también a los principios consagrados por los artículos 1° y 5° de la Constitución

Nacional, lleva a concluir que el texto constitucional provincial -según la enmienda introducida en el año 2011- impide que quien haya sido elegido por tres períodos en ambos o uno de los cargos antes citados, sea electo nuevamente como gobernador o vicegobernador, ya que ello podría implicar su permanencia en el gobierno por cuatro períodos consecutivos o incluso más.

– VIII –

El criterio que aquí se propicia se ve corroborado por las expresiones vertidas por los legisladores durante el debate en la Cámara de Diputados que tuvo por objeto el tratamiento de la enmienda al artículo 175 de la Constitución local, al que también cabe acudir para determinar el alcance de la norma (Fallos: 323:163; 326:4530).

En efecto, en el marco de la 2da. Sesión Extraordinaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan, del 17 de marzo del 2011 -Reunión 108-, en la cual se debatió el proyecto y a posteriori sancionó la ley 8199 por la que se sometió a consulta popular la enmienda de la referida cláusula, y según surge de la versión taquigráfica de tal sesión, el diputado Víctor Hugo Muñoz expuso al pedir la palabra que era "*a los efectos de fundamentar el proyecto venido desde el Poder Ejecutivo sobre la enmienda al artículo 175 de la Constitución de la Provincia. Justamente esto tiene por finalidad… buscar la habilitación para la reelección para un período más del Gobernador y Vicegobernador de la Provincia*" (v. pág. 1 de la versión taquigráfica de la sesión citada), concepto reiterado por otros diputados, tales como por ejemplo las intervenciones de la diputada Lucía Nilda Gómez: "*el proyecto de enmienda que hoy tratamos dice que la reelección no es por tiempo indeterminado. Señala específicamente que se refiere a un período más…*", "*concretamente, el Gobernador José Luis Gioja afirmó que considera que esta enmienda sólo se refiere a un tercer período*" (v. pags. 6 y 7); de la diputada Rosalía María Garro: "*el compromiso político y … personal de modificar una parte tan interesante y tan importante, en este caso sin alterar la*

alternancia… podamos facilitar que el pueblo el 8 de mayo decida la voluntad popular expresada en las urnas, defina si se va a modificar o no y si vamos a tener la oportunidad de la reelección por un tercer mandato consecutivo" (v. pág. 8); del diputado Emilio Augusto Fernández: "*este acto que hoy vamos a realizar en esta Cámara de Diputados, es sin dudas permitirle al señor Gobernador de la Provincia, ingeniero José Luis Gioja acceder a un mandato más de gobernación, si es que él así lo decidiera, si es que él quisiera se(r) candidato nuevamente y también permitirle a cualquier otro sanjuanino que el día de mañana, también quiera acceder a un tercer mandato de gobierno*" (v. pág. 9); en igual sentido se pronunciaron los diputados y las diputadas Sancassani, Soria, Sánchez Eustaquio, Sánchez Lucía, Ruiz, Cámpora, Espejo y Doña (v. pags. 11, 13, 16, 22, 25, 36, 39 y 40).

También resulta de interés destacar que los miembros expositores de tal debate dejaron en claro que no se proponía una reelección indefinida, sino con límites, tal como lo expresó el diputado Edgardo Emilio Sancassani: "*lo único que hoy se propone es un período más* ***y que está permitiendo gobernar por doce años***", a lo cual cabe agregar la intervención del diputado Roque Manuel Elizondo que sostuvo que "*este modelo de crecimiento provincial no busca perpetuidad en el poder… sino que se quiere mantener la institución del Estado bajo los preceptos democráticos y republicanos*" y de la legisladora María Estella Villagra que manifestó "*no estamos consagrando con nuestro voto un sistema* ***que autorice a alguien a quedarse definitivamente en el poder***", siendo finalmente el diputado Víctor Manuel Doña quien claramente dejó plasmada la finalidad de la reforma al expresar que **"*se trata del artículo que posibilita la extensión del mandato para gobernador y vicegobernador, para un período de cuatro años más, es decir, que un gobernante pueda tener la posibilidad de llegar a un total de doce años*"** (v. pags. 11, 27, 34 y 40 el resaltado es agregado).

En ese entendimiento, considero que las expresiones vertidas por los legisladores en el marco del debate de reforma propuesta al artículo 175 de la constitución provincial, se desprende que se previó la limitación de los mandatos a dos reelecciones inmediatas hasta completar los doce años como máximo, indistintamente para las personas que estuvieran ocupando los cargos de gobernador o de vicegobernador.

Como corolario de todo lo expuesto se deriva que, en el mecanismo de alternancia fijado por el constituyente local, si un ciudadano fue electo como gobernador o vicegobernador y luego reelegido inmediatamente para cualquiera de esos cargos, sólo podrá aspirar a una tercera y última reelección consecutiva adicional con la intención de desempeñarse en una de esas dos posiciones para posibilitarle así, mediante la acumulación de los tres períodos, el ejercicio ininterrumpido de doce años en esos cargos de gobernador y vicegobernador de la provincia.

En definitiva, una vez que se advierte que la constitución local estableció, en el artículo 175, un límite de dos reelecciones como máximo para quienes ocupan indistintamente el cargo de gobernador y de vicegobernador, no cabe entender ese precepto de una manera que desvirtúe esa limitación, pues lo contrario importaría admitir que una interpretación de aquella norma constitucional por los poderes constituidos locales sustituya la voluntad expresada por el poder constituyente provincial (en el caso, ejercido mediante el procedimiento de enmienda).

Así, tiene establecido el Tribunal que es imposible concebir un poder constituido que pueda, por designio o inercia, dejar sin efecto lo preceptuado por el poder constituyente lo que importaría una grave afectación para el correcto funcionamiento de las instituciones fundamentales de la provincia de San Juan, en los

términos previstos por el artículo 5 de la Constitución Nacional (conf. Fallos: 342:287, en particular, cons. 14° y 32°).

– IX –

De tal modo, y a raíz de las conclusiones expuestas, en mi opinión queda sellada la suerte adversa de la postulación del señor Uñac, quien fue elegido como vicegobernador y luego -en las dos contiendas electorales inmediatas siguientes- como gobernador, frente a lo cual su nueva postulación se sitúa fuera de la limitación establecida en el artículo 175 de la Constitución de San Juan.

– X –

En estos términos doy por contestada la vista según fue conferida.

Buenos Aires, 30 de mayo de 2023.

CASAL
Eduardo
Ezequiel

Firmado digitalmente por CASAL Eduardo Ezequiel
Fecha: 2023.05.30 13:08:27 -03'00'

Signature Not Verified
Digitally signed by EDUARDO EZEQUIEL CASAL
Date: 2023.05.30 14:15:02 ART