
LEY DE LEMAS, AUTONOMÍA PROVINCIAL Y SOBERANÍA POPULAR: APUNTES PARA UNA DISCUSIÓN PENDIENTE

Adrián Pérez | Fernando Álvarez Álvarez

I.- A MODO DE INTRODUCCIÓN

Es un tópico recurrente en cada año electoral la discusión sobre la utilización del sistema de doble voto simultáneo y acumulativo, más conocido entre nosotros como “ley de lemas”. En cada elección suelen suscitarse discusiones, controversias y litigios judiciales respecto a la implementación en concreto de este doble voto simultáneo y acumulativo.

En las siguientes páginas revisaremos, en primer término, las características del sistema, su origen y antecedentes más relevantes para nuestra práctica política. Luego repasaremos las críticas que más usualmente recibe la ley de lemas en sus diversas implementaciones en el derecho público provincial y pasaremos revista a la reciente jurisprudencia de la Corte en la materia, donde se consolida la competencia local en la resolución de conflictos judiciales. Finalmente vincularemos lo dicho con la jurisprudencia de la Corte Suprema donde ha decidido entender en salvaguarda del sistema representativo republicano no obstante tratarse de cuestiones típicamente locales. Finalmente ensayaremos una serie de preguntas y reflexiones en torno a los diferentes tratamientos que nuestro Máximo Tribunal Federal concede a cuestiones que entendemos se encuentran inescindiblemente vinculadas con el ejercicio de la soberanía popular.

Empecemos por la noción. En qué consiste este sistema electoral cuya implementación en algunas provincias argentinas ha suscitado no pocas polémicas. *Lema* significa lista de partido, mientras que *sublema* es la lista de una agrupación interna. En consecuencia, cada partido político (lema) puede presentar varias listas de candidatos (sublemas). Los votos obtenidos por los sublemas se suman para determinar el total de votos que obtuvo cada partido político y el total de candidatos de esa agrupación que resultan electos conforme al sistema de representación proporcional¹. En consecuencia, cada elector emite *un doble voto simultáneo y acumulativo*, dado que “está votando a favor de un determinado partido o lema y, *simultáneamente*, está expresando su voluntad de apoyo a una de las listas de candidatos que presenta el lema”. “Al colocar la boleta en la urna, el ciudadano está diciendo que vota por el partido (lema A) y por la lista (sublema A1). Asimismo, el voto es acumulativo, dado que “los votos obtenidos por todos los sublemas del lema se acumulan a efectos de determinar cuál de los lemas ha sido el ganador de una elección”².

¹ Badeni, *op. cit.*, 752.

² Ferreira Rubio, Delia, “La Ley de Lemas y sus Efectos”, en *Los sistemas electorales* de Luis Aznar y Mercedes Boschi (compiladores), Fundación Friedrich Naumann/FUCADE, Bs. As., 1990, pp. 41/45.

En este trabajo consideraremos el origen y antecedentes del sistema de ley de lemas para luego detenernos en la consideración de algunas de las críticas principales que se le formulan al mismo.

II.- ORIGEN Y ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE LEMAS

El sistema del *doble voto simultáneo*, entre nosotros más conocido como ley de lemas, fue propuesto, con ánimo progresista y pragmático, por el profesor belga Borély en su obra publicada en París en 1870 *Nouveau Système Electoral. Représentation Proportionnelle de la Majorité et des Minorités*³. El autor articuló su modelo a partir de un principio fundamental: “No se vota únicamente por el candidato; se vota a la vez por un candidato y por un partido. O mejor dicho: se vota primero por su partido, luego por un candidato”⁴. Este sistema, como señala Badeni, es una variante de la representación proporcional que permite, simultáneamente, “llevar adelante una elección partidaria interna y una elección general”⁵.

El sistema no tuvo una gran repercusión. Sin embargo, y llamativamente, esta concepción fue introducida en la vida académica y política del Uruguay por Justino Jiménez de Aréchaga quien llegó a proponer, a mediados de 1876, un proyecto de ley electoral que incluía, novedosamente, la representación proporcional, el reconocimiento de los partidos políticos y la instauración del *doble voto simultáneo*. Jiménez de Aréchaga⁶ encontró también inspiración en el trabajo del argentino Luis V. Varela⁷ que, a comienzos de ese mismo año, había publicado el libro *La Democracia Práctica*, que estaba embebido del sistema pergeñado por Borély.

El sistema terminó institucionalizándose en el Uruguay mediante el dictado de la Ley 3640⁸, del 11 de julio de 1910, para las elecciones de todos los niveles (presi-

³ Borély, J., *Nouveau Système Electoral. Représentation Proportionnelle de la Majorité et des Minorités*, Germer Baillièrre, Libraire-Éditeur - rue de l'École-de-Médecine,17, París 1870.

⁴ “On ne vote uniquement pour le candidat; On vote à la fois pour un candidat et pour un parti. Ou plutôt: on vote d'abord pour son parti, ensuite pour un candidat. Mon système est contenu tout entier dans l'énoncé de cette vérité banale”.

⁵ Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, La Ley, Bs. As., Tomo I, p. 752, 2004.

⁶ Justino Jiménez de Aréchaga Moratorio (1850-1904), fue un notable abogado, político y profesor uruguayo.

⁷ Luis Vicente Varela (1845-1911) fue un abogado, político, magistrado y escritor argentino nacido en Montevideo, mientras su familia se encontraba exiliada durante el rosismo. Fue Fiscal ante las Cámaras Nacionales, diputado de la Legislatura Bonaerense, dos veces integrante de las convenciones reformadoras de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretario de Estado en el Departamento del Interior nacional, Juez de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires y, finalmente, Ministro de la Corte de Justicia de la Nación (1889-1899). De su paso por el Máximo Tribunal federal es particularmente recordado su voto en disidencia formulado en el famoso caso “Cullen v. Llerena” (1893) sobre control de constitucionalidad y cuestiones políticas no judiciales. La posición de Varela, sienta un punto de vista restrictivo a la admisión de esta doctrina, que supone excluir materias del control judicial de constitucionalidad (en el caso el procedimiento de sanción de una ley de intervención federal), limitando la aplicación de dicha doctrina, en principio, a las cuestiones de soberanía. La cuestión es institucionalmente muy relevante porque el modo en el que se la resuelva nos coloca frente a los límites del control judicial de constitucionalidad. Las cuestiones políticas, de mayor o menor extensión conforme al criterio que se sostenga, establecerá las condiciones negativas del control, es decir, las materias o cuestiones, concretadas en actos o normas de los poderes públicos, no susceptibles de ser controladas por los jueces.

⁸ El paradigmático artículo 5° de la ley de 1910 prescribía: “Todo elector deberá votar simultáneamente por el partido político permanente o accidental a que pertenece, y por los candidatos. Las listas que no se ajusten a esta exigencia serán nulas, y no se computarán en ninguna de las operaciones del escrutinio”.

denciales, legislativas y de gobierno local), recibiendo diversas modificaciones a lo largo del tiempo. Así, la Constitución uruguaya de 1925 y las que le siguieron implantaron la “representación proporcional integral”, que adoptó la forma del sistema que se conoce como “ley de lemas”⁹.

En la Argentina, por su parte, este sistema nunca fue adoptado a nivel nacional, pero sí recibió acogida, a partir de 1984, en el derecho público provincial para la elección de gobernadores y de legisladores provinciales. Así, la han consagrado con distintos alcances provincias tales como Tucumán, La Rioja, Santiago del Estero, Santa Fe, San Luis, Jujuy, Chubut, Misiones Formosa y Santa Cruz. En las últimas tres aún se haya vigente, aunque solamente en Santa Cruz se la aplica en la elección del Poder Ejecutivo Provincial. Según algunos autores, la razón fundamental para la implementación de este sistema en provincias argentinas ha sido la necesidad interna del Justicialismo de evitar los efectos disgregadores de las disidencias internas y, en ocasiones, ha servido para que el candidato justicialista a gobernador prevaleciera sobre el de otro partido (habitualmente radical), no obstante que este haya obtenido más votos que aquel. Una de estas situaciones dio lugar a un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos “Partido Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ Amparo” (11/12/2018).

III.- LAS CRÍTICAS AL SISTEMA DE LEMAS Y SUB-LEMAS

Es menester realizar dos consideraciones previas a las ventajas y desventajas de la implementación del sistema de lemas. La primera se refiere a las características de nuestra forma de estado y de gobierno y, entonces, al modo en que se distribuyen las competencias entre la Nación y las Provincias. El derecho electoral que las autoridades provinciales han establecido es derecho público local (provincial) y está amparado por las facultades y garantías que la Constitución Nacional consagra en favor de las Provincias que integran la Federación (v. arts. 5, 121, 122 y 123). En lo esencial, el Gobierno federal garante a cada provincia el uso y goce de sus instituciones si las constituciones locales consagran el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (cf. Art. 5). De este modo, 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* (cf. Art. 122).

Todo ello implica que los sistemas electorales vigentes en las Provincias y en la CABA son muy heterogéneos, verificándose un “margen de apreciación local” (*Fallos*, 340:1795) sobre cada uno de los regímenes electorales locales.

En este marco de pluralidad de enfoques en la materia, encontramos, entre otros, el sistema de la “ley de lemas”¹⁰.

⁹ A partir de la reforma constitucional de 1996, la aplicación del sistema quedó limitada en la elección presidencial. En efecto, esta reforma exige que los partidos presenten listas únicas de candidatos para Presidente y Vice-presidente. Ello requiere la realización de una elección primaria, que eliminó, entonces, el doble voto simultáneo en la elección presidencial.

¹⁰ No obstante ello, hay jurisdicciones locales que han prohibido su implementación en sus propias constituciones (Constitución de la CABA; Constitución tucumana de 2006; Constitución de Santiago del Estero de 2005).

La segunda consideración es más general y refiere a que no hay sistemas electorales neutrales, infalibles ni eternos. Y que, además, cada sistema electoral se vincula de modo particular con las normas legales que institucionalizan el proceso electoral, con el sistema de partidos y con una multiplicidad de factores históricos, sociales, políticos e idiosincráticos. A partir de ello, podría afirmarse a priori que un sistema electoral puede recibir una valoración positiva o adversa no solamente por sus características intrínsecas, sino también por el modo en que se relaciona con las demás variables mencionadas. Por eso deben evitarse, en un sentido u otro, los juicios generales y categóricos, lo que no impide las evaluaciones *in concreto*.

En el caso de la *ley de lemas* el sistema ha recibido, en su aplicación en el derecho público provincial argentino, múltiples y justificadas críticas.

1.- Así, si bien pudo pensarse que otorgaba mayor protagonismo al elector por sobre el aparato partidario, la experiencia indica que la multiplicidad de candidaturas no ha sido útil para mejorar la representación y que “los partidos continúan - abusando de su facultad monopólica de postulación- bombardeando a la ciudadanía con nominaciones indigestas”¹¹.

2.- Algunos defensores del sistema, sostenían que su implementación evitaría las divisiones internas en el seno de los partidos. Sin embargo, lo que ha generado es trasladar la decisión de esos enfrentamientos al electorado, fomentando y perpetuando la fragmentación interna de los propios partidos políticos.

3.- La formación ilimitada de lemas favorece la atomización de los partidos, posibilitando la pérdida de la *affectio societatis*, típico elemento de unión inmaterial de toda asociación partidaria.

4.- Con frecuencia, en la práctica se presentan dentro de un mismo lema, sublemas con propuestas, orígenes e ideologías claramente antagónicas, con el agravante de que el voto en favor de una facción puede, a la postre, transferirse a la otra, engañando al elector confundido ante la proliferación de sublemas. En consecuencia, la proliferación de sublemas confunde a los votantes, lo que implica, pues, resultados que distorsionan la voluntad popular. Se ha afirmado, no sin ironía, que con este sistema el voto es tan secreto que “*el elector jamás puede saber por quién, en definitiva, ha votado* (la cursiva es nuestra). Ello se debe a que mediante el mecanismo de acumulación de los votos de sublemas a favor de los lemas respectivos, el votante puede terminar apoyando precisamente al candidato a quien menos quería ver triunfar”¹².

Evidentemente, el sistema se presta a desinformar al elector, consagrando ganadores mediante la manipulación del votante, lo cual no puede sino generar consecuencias negativas en el proceso de consolidación de la democracia en los distritos locales.

No son casuales ni caprichosos los términos a los que recurrió el Juez Rosatti en la conclusión de su voto en el ya citado caso “Partido Unión Cívica Radical de la

¹¹ Midón, Mario, *Manual de Derecho Constitucional*, La Ley, Bs. As., p. 629, 2014.

¹² Vera Villalobos, Enrique, *El poder de nuestro voto*, Planeta, Bs. As., 1994.

Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ Amparo” (11/12/2018), en el que, sin perjuicio de rechazar el planteo del actor por razones fundadas en nuestro federalismo, sostuvo: “Si en algo puede contribuir este Alto Tribunal en la presente causa es exhortando a la autoridad provincial competente para que extreme su deber de información hacia el cuerpo electoral respecto de los alcances del régimen de lemas vigente, de modo que los electores santacruceños sean plenamente conscientes del alcance y destino de sus votos”. Es decir, si bien el Magistrado entiende que se trata de una cuestión de derecho público local (caso “Humberto Sisterna”, *Fallos*, 318:2396) y que el sistema electoral santacruceño no llega a ser irrazonable, de manera de no generar la posibilidad de intervención del máximo Tribunal Federal para declarar su inconstitucionalidad, el sistema sí resultaría inconveniente en el modo en el que se lo implementó, aunque, claramente, no es misión de los jueces juzgar sobre la conveniencia o inconveniencia de normas e instituciones, siendo esa una función que deben ejercer las autoridades políticas, particularmente los órganos legislativos (v. pp. 59/60).

5.- Además de que la multiplicidad de listas por cada partido político genera confusión en los votantes, puede que el candidato electo no sea el más votado y que acceda al cargo en virtud de la sumatoria de votos que le otorgan los restantes sub-lemas. Esto ha sucedido varias veces en provincias argentinas. Casos notorios son las elecciones a gobernador en Santa Fe en los años 1991 y 2003. En la primera, el candidato más votado fue Uzandizaga, por la Unión Cívica Radical, sin embargo, Carlos Reutemann se quedó con la gobernación no obstante contar con un número menor de sufragios; ello fue posible al sumar los votos de los numerosos sub-lemas del Partido Justicialista. Por su parte, en 2003, el candidato más votado fue el socialista Hermes Binner, quien obtuvo más de doscientos cincuenta mil sufragios que el Justicialista Jorge Obeid. Sin embargo, nuevamente, la suma de los numerosos sub-lemas le permitió a Obeid alcanzar la gobernación. Similar situación se planteó entre Edgardo Costa y Alicia Kirchner en las elecciones por la gobernación en 2015 en la Provincia de Santa Cruz.

6.- El sistema de lemas, al poder consagrar a un candidato con poco caudal electoral propio, es susceptible de provocar “*problemas de gobernabilidad* (la cursiva es propia) porque el electo lo es por una fracción del electorado, en ocasiones minúscula”¹³.

7.- En suma, la puesta en práctica del sistema de lemas en el derecho público provincial puso en evidencia que, más allá de una evidente ampliación de la oferta electoral, en general esta extensión resultó contraproducente y anárquica¹⁴, no ha mejorado la representación, ha debilitado a los partidos políticos como genuinos canales de participación política a través de una oferta electoral dispersa y muchas veces incoherente, donde el ciudadano ha sido víctima de una desinformación y manipulación notorias, debilitando el sistema de partidos y la calidad de la representación y del régimen político local.

¹³ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, 2da. Edición, La Ley, Bs. As. 2003, pp. 445, nota 1261.

¹⁴ Midón, op. cit., pp. 628.

IV.- LA REEDICIÓN DE LA DISCUSIÓN: LA DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA SOBRE LA LEY DE LEMAS EN SANTA CRUZ (2018). EL RESPETO A LA AUTONOMÍA PROVINCIAL Y SUS LÍMITES

La discusión sobre la plausibilidad y legitimidad del sistema de lemas se volvió a suscitar en ocasión de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidiese, el 11 de diciembre de 2018, el caso “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c. Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ Amparo”. La causa había despertado una justificada expectación pública pues muchos esperaban que el Tribunal se expidiese sobre la (in)constitucionalidad del sistema de lemas, cuya implementación había sido duramente criticada desde vastos sectores políticos, parte importante de la opinión pública y algunos constitucionalistas y que, como vimos, había ya sido abandonada por la mayor parte de las provincias que habían adoptado ese sistema en su oportunidad.

Recordemos los aspectos centrales del caso. Como consecuencia de haber perdido las elecciones para la gobernación de Santa Cruz en 2015, donde el candidato Edgardo Costa resultó el más votado, pero fue Alicia Kirchner la que resultó ungida en virtud del sistema de lemas, la Unión Cívica Radical presentó una acción de amparo ante la justicia local solicitando se declare la nulidad absoluta y la inconstitucionalidad de los artículos 3º y 4º de la ley 3415 santacruceña en cuanto imponen el sistema de doble voto simultáneo para la elección de su Gobernador y Vicegobernador. En su planteo, argumentó que el sistema de lemas “es incompatible con la simple pluralidad de sufragios” receptado en la Constitución local (art. 114), en tanto permite “que resulte ganador quien, de forma individualmente considerada, no es el candidato más votado”. Agregó que el sistema de lemas y sublemas resulta incompatible con la elección directa determinada por la Constitución local y que los preceptos atacados vulneran el sistema representativo y republicano de gobierno así como también la garantía de igualdad del voto (arts. 5 y 37 CN).

El reclamo fue aceptado en primera instancia y luego revocado en Cámara. El partido recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz, que rechazó su recurso, lo que motivó la interposición de un recurso extraordinario, que fue el marco procesal en el cual la Corte Suprema dictó su pronunciamiento.

Tanto en el dictamen de la Procuración General de la Nación como en el fallo unánime de la Corte Suprema la *ratio decidendi* no se vincula con un escrutinio constitucional del sistema de lemas sino que se centra en la calificación del conflicto como uno atinente a la esfera del derecho público provincial, que corresponde ser resuelto por los tribunales locales, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas, salvo supuestos de arbitrariedad. A su vez, la Corte recuerda que el sistema federal que diseña la Constitución Nacional “establece que las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno federal”. Y dicho concepto de “gobierno” comprende a la Corte Suprema a la que no le incumbe discutir las

formas en que las provincias organizan su vida autónoma. En esta inteligencia, el Máximo Tribunal Federal sostuvo que la ley de lemas, o de doble voto simultáneo, que una provincia dicte para organizar sus elecciones, es “fundamentalmente una ley que se refiere al sistema electoral local propio de ella y de su competencia”. ¿Cuáles serían los límites a la autonomía? La arbitrariedad y la afectación del sistema representativo republicano de gobierno al cual las provincias deben acogerse por imperio de la Constitución Nacional. Según la Corte ni la una ni lo otro se verifica en el caso de autos, por lo que la dilucidación de la cuestión planteada por la actora debe limitarse a la instancia local, correspondiendo que la Corte rechace la queja interpuesta en aras del respeto a la autonomía provincial y al sistema federal de gobierno.

Esta es la doctrina principal del fallo. Pero qué sucede con lo atinente al sistema de lemas cuestionado por el radicalismo. Algunos de los jueces señalan que la parte actora no logra acreditar los agravios planteados (Maqueda, Lorenzetti). En cuanto al criterio de control, le aplica uno amplio: no incurrir en arbitrariedad. Solamente la ausencia de razonabilidad o la arbitrariedad de la ley local (y, en su caso, la violación del sistema representativo – republicano) autorizaría la decisión del máximo Tribunal Federal. Ello implica o supone que la Legislatura provincial escogió una alternativa de elección del Gobernador y Vice-gobernador entre múltiples opciones y que la escogida no es irrazonable. Highton dice claramente que el rechazo del recurso no significa convalidar el sistema de lemas y sub-lemas ni interpretar el derecho público local (el art. 114 de la Constitución provincial) sino “simplemente decidir que, en el ámbito del control que corresponde a la Corte, no se configura un supuesto de arbitrariedad que la habilite a adentrarse en una cuestión electoral provincial”. Rosatti, por su parte, y como se trajo a colación al inicio de este trabajo, refiere expresamente a la existencia de un margen de discrecionalidad provincial para optar entre diferentes regímenes electorales, plantea que es muy distinto que una norma o institución sea ilegítima o simplemente genere disconformidad, y – en un *óbiter* significativo de su voto- exhorta a la autoridad provincial competente para que extreme su deber de información hacia el cuerpo electoral respecto de los alcances del régimen de lemas vigente, de modo que los electores santacruceños sean plenamente conscientes del alcance y destino de sus votos. Lo afirmado implica, nítidamente, asumir la inconveniencia en el modo en el que se implementó el sistema de lemas, aunque no sea misión de los jueces, sostiene Rosatti, juzgar sobre la conveniencia o inconveniencia de normas e instituciones, siendo esa una función que deben ejercer las autoridades políticas, particularmente los órganos legislativos.

Es decir, en el fallo la Corte retrae su posibilidad de revisión invocando la naturaleza local de la cuestión de puro derecho en discusión, reafirmando la autonomía provincial garantizada por la Constitución Nacional en el marco de la consagración del régimen federal. Propone dos límites a dicha autonomía, siguiendo jurisprudencia ya sentada por el Tribunal en otros precedentes: la arbitrariedad y la violación del sistema representativo y republicano del gobierno (arts. 1º y 5 CN), supuestos que no se verificarían en el caso.

V.- LA CORTE SUPREMA Y LA DEFENSA DE LA FORMA REPRESENTATIVO REPUBLICANA DE GOBIERNO (COMO LÍMITE A LA AUTONOMÍA PROVINCIAL)

Respecto a la habilitación del Tribunal para entender en cuestiones regidas por el derecho público local cuando se afecte la forma republicana es oportuno traer a colación dos recientes pronunciamientos del Máximo Tribunal Federal: los fallos recaídos en los casos “Unión Cívica Radical Distrito La Rioja y PRO La Rioja c/ Provincia de la Rioja s/ Amparo” y “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Provincia de Río Negro s/ Amparo”, ambos sentenciados el 22 de marzo de 2019, en el marco del ejercicio de la competencia originaria de la Corte. Ambas sentencias impidieron los intentos reeleccionistas de los gobernadores de La Rioja, Sergio Casas, y de Río Negro, Alberto Weretilnek¹⁵ pues entendió que violaban la forma republicana de gobierno.

¹⁵ En el caso de Río Negro, el gobernador Weretilneck aspiraba a un tercer mandato (había sido Vicegobernador de Carlos Soria, asumiendo el gobierno a la muerte de este, 2011-2015) y fue electo gobernador para el período 2015-2019, aspirando a una nueva candidatura en el período 2019-2023. Sin embargo, el Frente para la Victoria impugnó su candidatura ante la Justicia Electoral, en el entendimiento de que el artículo 175 de la Constitución provincial le impedía candidatearse ya que “había agotado la única reelección posible para los cargos de gobernador o de vicegobernador”. Sin perjuicio de ello el Superior Tribunal de Justicia de la provincia lo habilitó para presentarse como candidato a gobernador.

La norma dispone que “el gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo”. La Corte votó divididamente. El fallo (votos de Maqueda, Lorenzetti y Rosatti) sostuvieron que cuando una Constitución “prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un periodo, corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia -a través de sus constituyentes- estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados”. El Tribunal le aplicó el precedente “UCR c/ Provincia de Santiago del Estero” que impidió la reelección de Gerardo Zamora y exaltó 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. El principal inconveniente que presenta la otra lectura posible del artículo 175, es que al limitar la veda de sucesión recíproca a aquellos supuestos en que es realizada de manera cruzada por ambas personas integrantes de una fórmula, tácitamente excluye de la prohibición otros supuestos donde uno solo de los miembros del binomio se postula. En difícil consonancia con la pauta republicana antedicha, habilita entonces la posibilidad de que una persona sea electa durante un número indefinido de períodos como gobernador y vicegobernador”.

En su disidencia, Rosenkrantz, señaló que “no hay ninguna necesidad semántica que obligue a incluir en el significado del artículo 175 la prohibición de que una persona pueda mantenerse con aptitud para ser elegida cuando no incurre en ninguna de las repeticiones claramente alcanzadas por el significado literal del artículo 175”.

“Tampoco es absurda la posibilidad de que las candidaturas sucesivas de la misma persona, pero alternando los cargos y variando el compañero de fórmula, no haya merecido para los constituyentes provinciales el mismo Juicio disvalioso que sí tuvieron para con las reelecciones repetitivas expresamente mencionadas en el artículo”, agregó.

En la misma dirección, Elena Highton de Nolasco sostuvo que la intervención de la Corte en ese caso vulneraría las autonomías provinciales, ya que fue el Superior Tribunal de Río Negro el que hizo una interpretación literal de la Constitución local, y que “en el supuesto de que la postura de la actora pueda considerarse como posible y hasta incluso de mayor rigor en relación a la interpretación del ordenamiento provincial, la circunstancia de que la corte local haya realizado una exégesis también posible descarta la configuración del supuesto excepcional que autorizaría a esta Corte a decidir una cuestión electoral local”.

En este estudio nos interesa detenernos en el primero de ellos. Así, en el caso riojano, la acción cuestionaba la modificación de los artículos 120 y 171 de la Constitución provincial lo que le permitía a Casas presentarse nuevamente como candidato a gobernador en el período 2019-2023. En efecto la Ley Suprema provincial establecía que el Gobernador y Vicegobernador puedan ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo, aclarando que “si 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 modificación estipuló, por su parte, que “El Gobernador o Vicegobernador que haya sido electo por un solo periodo anterior, puede ser elegido para el ejercicio en el otro cargo por dos (2) mandatos consecutivos”. Casas, Vice-gobernador entre 2011 y 2015 y gobernador entre 2015 y 2019, quedaba habilitado para presentarse nuevamente para el cargo de gobernador en las elecciones de este año.

Posteriormente, se realizó la consulta popular para ratificar la reforma constitucional al cabo de la que el Tribunal Electoral Provincial dictó el Acta de Proclamación de la reforma (29/01/2019), que de este modo se incorporaba formalmente al texto constitucional. Y es en este punto donde la Corte intervendrá sosteniendo que el procedimiento que se siguió para lograr la enmienda no satisface el texto que establece la propia Constitución. En esta inteligencia, sostuvieron que: “Si se busca de buena fe obtener la expresión republicana de la voluntad popular, es evidente que entre todas las posibles lecturas razonables que el legislador, el juez o el pueblo riojano hubiese querido dar al artículo 84 de la Constitución de La Rioja, no se encontraba aquella que establece que una enmienda resulta aprobada cuando el 25,48% de los votantes registrados se expresaron por el “SI” y el 74,52% restante se expresaron por el “NO”, votaron en blanco o lisa y llanamente no fueron a votar” (Considerando 39). La naturaleza de un proceso participativo como es la consulta popular, máxime cuando se trata de reformar la constitución, es decir, que posee la máxima trascendencia institucional, requiere que los votos afirmativos sean más que los negativos, los votos en blanco y de los que no fueron a votar. De otro modo no hay ratificación popular alguna, dada la naturaleza de este proceso. En los hechos equivale a facultar a la Legislatura provincial a modificar la Constitución con prescindencia de la soberanía popular, que es el principio central del régimen representativo - republicano, tanto a nivel local como nacional.

La Corte de este modo contradice y nulifica la interpretación impuesta por las autoridades provinciales la cual supone que todos aquellos que no votaron o lo hicieron en blanco resultan ajenos al universo de aquellos “que no aprobaron la reforma” (lo que) implica contrariar el fin señalado de mantener la pureza del sufragio como base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional (Fallos: 9:314) y por el art 1º de la Constitución provincial.

Que en suma, el mecanismo elegido para validar la expresión de la voluntad popular resulta inconsistente con el que demanda un sistema republicano porque no resulta posible concluir, como lo hizo el Tribunal Electoral Provincial, que el “no rechazo” -entendido como aquel que engloba todo el padrón electoral de la provincia con la solitaria exclusión de quienes votaron por el “NO”- conformaba una expresión válida de voluntad soberana a favor de la enmienda que abría la posibilidad de una nueva elección del gobernador.

En conclusión, “el defecto en el modo de evidenciar la voluntad del pueblo a favor de la reforma aprobada por la Legislatura impacta de lleno en una de las condiciones constitutivas del sistema republicano, cual es la expresión de la soberanía popular como fuente de legitimidad de la ley”, y es por ello que la Corte hace lugar a la demanda y declara la invalidez de los artículos pertinentes del proceso de enmienda de la Constitución provincial.

VI.- REFLEXIONES FINALES

Procuremos comparar en aquello que es posible ambos pronunciamientos y pongámoslo en conexión con las críticas que ha recibido el sistema de lemas. Pensamos que el elemento común es la expresión de la soberanía popular, sea a través de la implementación del sistema de lemas, sea a través de la interpretación del modo en que se lleva a cabo una consulta popular. En el primer caso, la Corte parece cuestionar el sistema de lemas pero sin considerarlo irrazonable. En el segundo considera que el procedimiento y reglas que las autoridades locales establecieron para la consulta agravia la soberanía popular y el régimen representativo. En medio, surgen muchas zonas grises y diversos interrogantes. Por ejemplo, si fuese cierto que la aplicación del sistema de lemas en nuestro derecho público provincial (y Santa Cruz no es una excepción) ha debilitado a los partidos políticos al conducirlos a una oferta electoral dispersa y muchas veces incoherente, haciendo perder la *affectio societatis* indispensable en toda agrupación partidaria, no ha mejorado la representación, ha generado una oferta electoral ampliada artificialmente y esta extensión resultó contraproducente y anárquica. Asimismo ha debilitado el sistema de partidos y la calidad de la representación y del régimen político local donde el ciudadano ha sido víctima de una desinformación y manipulación notorias que redundan en una gran desorientación a la hora de votar (son memorables unas elecciones tucumanas donde había un candidato por cada treinta y cuatro electores)¹⁶; donde puede ganar el candidato que no resultó del sublema más votado; donde, en ocasiones, su apoyo popular es mínimo, lo que puede acarrear serios problemas de gobernabilidad, entre otras dificultades. Más allá de que el sistema santacruceño posea o no estas características, la Corte en ningún precedente ha cuestionado o ha establecido estándares, aunque sea como mero óbiter, en los litigios judiciales sobre lemas. Más allá del modelo teórico y de alguna experiencia exitosa en el derecho comparado (Uruguay) las implementaciones en las provincias argentinas ¿no hubiesen permitido en algunos casos considerar que los efectos distorsivos del sistema afectaban la soberanía popular y que por tanto se violaba el régimen representativo y la forma republicana?

En el caso de La Rioja, no hubo reparos para examinar y valorar a fondo el modo de computarse los votos en la consulta. Por hipótesis, ¿y si gran parte del electorado por pura apatía o desinterés no va a votar a la consulta, no puede entonces avanzarse con los procedimientos de reforma de la constitución local iniciado por las autoridades representativas y refrendado por las judiciales? Incluso en el caso We-retilneck (que para no cansar al lector desarrollamos en la nota 15) no es arbitraria la

¹⁶ Midón, *op. cit.*, p. 628.

interpretación que en su disidencia hace el Presidente de la Corte, en el sentido de que no está claro que el constituyente provincial haya querido ser tan exigente en los límites a la elegibilidad cuando hubiese habido alternancia entre los cargos de gobernador y vice; o el argumento también disidente de Highton, bastante robusto por cierto, cuando sostiene que la intervención de la Corte en ese caso vulneraría las autonomías provinciales (como en la ley de lemas), ya que fue el Superior Tribunal de Río Negro el que hizo una interpretación literal de la Constitución local, y que “en el supuesto de que la postura de la actora pueda considerarse como posible y hasta incluso de mayor rigor en relación a la interpretación del ordenamiento provincial, la circunstancia de que la corte local haya realizado una exégesis también posible descarta la configuración del supuesto excepcional que autorizaría a esta Corte a decidir una cuestión electoral local”. Atendiendo a estas razones, ¿es tan clara la violación a la periodicidad de los cargos de gobierno que la mayoría del Tribunal denuncia? ¿Está a todas luces justificada la intervención del máximo tribunal federal desplazando a la cabeza del Poder Judicial local? Recordemos que como lo ha repetido incesantemente la propia Corte la declaración de inconstitucionalidad es la *ultima ratio* del ordenamiento jurídico, debiendo existir una “incompatibilidad inconciliable” entre una norma o acto de los poderes públicos y la Constitución (de manera directa o indirecta), de modo de resultar absolutamente incompatibles, verificándose una oposición insuperable (cfr. “Avegno c. Provincia de Buenos Aires” - 1874-; “Sojo” - 1887 - ; Banco Hipotecario c. Pcia. De Córdoba” - 1909 -; “Pcia. De Buenos Aires c. Lacour” - 1944 -; “Félix Antonio Degó” - 1958 -; “Cine Callao” - 1960 -; “Monges c. U.B.A.” -1996 -)¹⁷.

Más allá de que podamos acordar o simpatizar en más o en menos con los criterios sostenidos por la Corte, lo que parece claro es que el ejercicio de su jurisdicción es sumamente discrecional y es, asimismo, dable observar históricamente un desinterés por la mejora en el ejercicio de la soberanía popular que los sistemas y prácticas electorales puedan otorgar. Por eso la ley de lemas tal como se lo ejerce en el derecho público provincial ha aprobado nuevamente el test de constitucionalidad, a las puertas de un año electoral.

¹⁷ Álvarez Álvarez, Fernando D., “Legitimidad democrática y control judicial de constitucionalidad (refutaciones al denominado carácter contramayoritario del poder judicial)”, en *Dikaion*, N° 12, Bogotá, Año 2003.

¹⁸ Con respecto a un eventual choque entre el régimen de lemas provincial con el sistema representativo y republicano previsto por la Constitución Nacional ya había sido tratado por la Corte en la causa caratulada “Partido Demócrata Progresista” (Fallos: 326:2004) que el Tribunal menciona en el fallo comentado. La Corte sostuvo en ese precedente que la conveniencia de adoptar un determinado sistema electoral por parte de las provincias, siempre que se haya observado el principio de razonabilidad, no resultaba revisable porque, además de invadir sus atribuciones, traería como consecuencia una riesgosa inseguridad jurídica pues, al desconocerse el ejercicio de sus competencias, no se tendría certeza sobre la permanencia y vigencia de las instituciones. Concluyó en esa oportunidad que no era inconstitucional el sistema electoral adoptado por la Provincia de Santa Fe pues ni el régimen representativo y republicano, ni el derecho al sufragio, ni los derechos de los partidos políticos se veían desnaturalizados al admitirse como sistema electoral la denominada “ley de lemas”.