



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 9 de Septiembre de 2021

Vistos los autos: "Alianza Vamos Mendocinos c/ Lista Juntos por Mendoza - alianza Cambia Mendoza s/ impugnación de precandidatos elecciones primarias - 2021 - senador nacional suplente de la alianza Cambia Mendoza".

Considerando:

1º) Que el apoderado de la alianza "Vamos Mendocinos" se presentó ante el Juzgado Federal de Mendoza con competencia electoral e impugnó la precandidatura del señor Rodolfo Suárez para competir en las próximas elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para el cargo de senador nacional suplente por el distrito Mendoza.

Explicó que Suárez era el Gobernador de la Provincia de Mendoza; y que, a su vez, se postulaba para el cargo de senador nacional suplente dentro de la lista "Juntos por Mendoza" de la alianza "Cambia Mendoza" que había sido oportunamente oficializada por la correspondiente Junta Electoral partidaria. Fundó su impugnación en el artículo 115 de la Constitución local que, en su parte pertinente, establece que "El gobernador tampoco podrá ser electo senador nacional hasta un año después de haber terminado su mandato".

2º) Que el magistrado de primera instancia resolvió no hacer lugar a la impugnación, por considerar que el precandidato cuestionado cumplía con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico vigente para postularse al cargo de senador nacional.

Sostuvo que dichos requisitos estaban fijados de modo taxativo en el artículo 55 de la Constitución Nacional; que no podían ser ampliados por ninguna norma de inferior jerarquía, ni siquiera por una ley del Congreso; y que todo lo atinente a la integración de los poderes federales era materia delegada al Estado Nacional y, por ende, de su exclusiva competencia.

Finalmente, entendió que, si una provincia decidiera agregar más requisitos que los establecidos en la Carta Magna, ello resultaría violatorio del principio de igualdad ante la ley.

3°) Que la Cámara Nacional Electoral -por mayoría- confirmó el pronunciamiento recurrido sobre la base de los siguientes argumentos:

a) Que el sistema federal diseñado por la Constitución Nacional establece que las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno de la Nación. Ello implica que deciden sus regímenes electorales y eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios locales. Es que, dentro de la forma federal del Estado, la existencia de dos esferas de gobierno, ha generado desde siempre el problema de la definición de las fronteras de competencia. Sin embargo, en el *sub examine*, no está en discusión la cuestión relativa a la forma en que las provincias conforman sus instituciones ni el modo en que se



Corte Suprema de Justicia de la Nación

rigen por ellas, sino que lo que pretende el impugnante es el cumplimiento de un requisito previsto en la Constitución provincial -estipulado por y para el pueblo de la Provincia de Mendoza-, a un precandidato que se postula para un cargo nacional, como es el caso de Rodolfo Suárez en su calidad de senador nacional suplente. Ahora bien, de conformidad con el deslinde de competencias establecido por la Ley Fundamental, la regulación de los requisitos para poder ocupar el cargo de Senador de la Nación corresponde a la esfera federal -y, más específicamente, al poder constituyente-; mientras que las provincias -de forma autónoma y soberana- se encuentran facultadas para reglamentar las condiciones exigibles para los cargos públicos electivos en el orden provincial. En razón de ello, no puede considerarse la aplicabilidad de una condición fijada en una norma local, para la postulación de un cargo en el gobierno federal. Lo contrario importaría hacer primar la aplicación de la norma provincial sobre la legislación federal, vulnerando la relación jerárquica que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional.

b) Que, por otra parte, admitir una interpretación como la pretendida por el apelante, importaría cuanto menos aceptar una distinción que la Constitución Nacional no efectúa y que vulneraría la igualdad ante la ley por ella consagrada. En los hechos, ello implicaría suponer la posibilidad de que las condiciones exigidas para ser senador nacional fuesen diferentes dependiendo de la jurisdicción en la que se presentase el

postulante, introduciendo así una desigualdad entre los integrantes de un mismo cuerpo que no podría ser tolerada, y que llevaría al extremo hipotéticamente de encontrar 24 regulaciones disímiles para cada uno de los 24 distritos electorales.

c) Que, tampoco asiste razón al recurrente en cuanto alega que el artículo 73 de la Constitución Nacional establece una causal de inelegibilidad de los gobernadores de provincia para el cargo de senador nacional. En este aspecto, remitió a las consideraciones y conclusiones expresadas por ese mismo tribunal en el fallo CNE 4168/2009, dictado en la causa "Novello".

Según dicho precedente, la prohibición contendida en la cláusula constitucional mencionada no constituía una condición de elegibilidad; se trataba de una incompatibilidad de ejercicio, que impedía el ejercicio simultáneo de ambas funciones, pero no obstaba a postularse como candidato para una de ellas mientras se estuviese desempeñando la otra. Para arribar a esa conclusión se hizo pie en la literalidad de la norma y en la práctica constitucional subsiguiente; a la vez que se desestimó el valor interpretativo que los impugnantes pretendían dar a la intervención del convencional Seguí al momento de debatir la aprobación del texto constitucional en cuestión -en la sesión del 27 de abril de 1853-, según la cual se trataba de una condición de elegibilidad y su fundamento residía en la libertad del voto y en el temor de que por obtenerlo los gobernadores violentasen al pueblo.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Más concretamente, en esa oportunidad se explicó que la opinión de Seguí no se había traducido en la letra de la cláusula constitucional aprobada y que, por ende “conceder un valor talismánico al pensamiento de un convencional que no encuentra referencia en la literalidad de la norma para procurar su interpretación, no resulta una hermenéutica aceptable desde ninguna de las categorías ensayadas a este fin, y conduciría a una solución contra legem”. También se tuvo en cuenta la posterior aplicación de la cláusula constitucional por los distintos poderes del Estado federal y se destacó que, desde la época más inmediata a la sanción de la Constitución hasta los años recientes, casi cuarenta senadores nacionales habían resultado electos encontrándose vigentes sus mandatos como gobernadores. Entre ellos, se consideró especialmente relevante “el caso de Ángel D. Rojas, pues éste fue elegido senador nacional por la Legislatura de la Provincia de San Juan, en 1916, pocas horas después que ese mismo cuerpo aceptara su renuncia como gobernador de la Provincia. Pese a que se formularon algunas oposiciones a la aceptación de su diploma (...) la Cámara rechazó las impugnaciones y aprobó el título”. Por último, se citó un proyecto de ley que nunca logró consenso para su sanción, según el cual se “presum[ía] fraudulenta y se tendr[ía] por nula toda elección de diputado o senador al Congreso Nacional, que reca[yese] en personas que desempeñ[asen] o hayan desempeñado el gobierno de alguna provincia, hasta un año después de haber cesado en sus funciones, el cual fue rechazado por la Comisión de Negocios Constitucionales el 31 de

mayo de 1890, por considerar que 'sería una violación de nuestra Carta Fundamental, exigir otras condiciones que las que ella requiere como indispensables para ser miembro del Congreso'".

4°) Que contra dicho pronunciamiento la alianza impugnante interpuso el presente recurso extraordinario federal, que fue concedido por la cámara con sustento en que las cuestiones debatidas remitían a la interpretación de diversas normas de la Constitución Nacional.

En lo esencial, la recurrente plantea su discrepancia con la exégesis adoptada por la Cámara Electoral con respecto a los artículos 1°, 5°, 16, 31, 73, 121 y 126 de la Ley Fundamental.

Por un lado, insiste con la idea de que el cargo de senador nacional es una institución de naturaleza local y sostiene que "el Congreso Federal está compuesto de dos entidades distintas (Diputados de la Nación y Senadores de las Provincias), cuyas causas eficientes o de origen responde a la representación de dos sujetos distintos (...) unos representan al pueblo de la Nación -por tanto, no podrían las Provincias regularlos- y otros a las Provincias -por lo que sí cabría posibilidad de regularlos-". De lo dicho deriva que las provincias tienen potestades concurrentes con la Nación para establecer las condiciones que deben reunir quienes se postulen para esa función. Entiende que "al ser representantes de las provincias, los requisitos para el cargo no pueden quedar



Corte Suprema de Justicia de la Nación

reducidos a los que establezca el art. 55 de la Constitución Nacional, el que solo fija un mínimo que las provincias por la autonomía que le otorga el art. 5 y 121 de la Constitución pueden regular, ya que, en definitiva, al Senado irá su representante. Distinto es el caso de los Diputados de la Nación, porque ellos -como bien lo dice su denominación- representan al pueblo de la nación”.

Por otra parte, cuestiona la interpretación que hizo la cámara respecto del artículo 73 de la Ley Fundamental y hace propios los argumentos del voto de la disidencia. Así, recuerda que dicha cláusula “es originaria del texto histórico de 1853, y tuvo por fundamento, conforme al pedido de explicaciones solicitado por el convencional Zenteno en la sesión del 27 de abril de 1853 del Congreso constituyente y brindadas por el convencional Seguí, ‘...en la libertad del voto y en el temor de que por obtenerlo los gobernadores violentasen al pueblo...’”. Entiende que “la explicación dada por el convencional Seguí, en 1853, es terminante” y cita una variedad de autores que interpretan el texto constitucional en ese sentido, aunque también admite que otros tantos sostienen la postura contraria.

Finalmente, aduce que el artículo 115 de la Constitución de Mendoza es derecho vigente y debió ser indefectiblemente aplicado al caso en examen. Considera que el *a quo* “confunde dos conceptos diversos: la competencia y la norma aplicable. El hecho de que sea la justicia federal la que tenga competencia para conocer las cuestiones electorales no implica

que no deba verificar ni aplicar normas locales (...) Además, la CNE -en la votación mayoritaria- deja de lado que el derecho es un orden jurídico jerárquico y yuxtapuesto y que los órganos federales también deben cumplir y analizar las normas locales, en los casos que las competencias concurren. Si bien es cierto que las normas federales, en las materias delegadas al Gobierno Federal, son superiores a las Provinciales, no es lo es cuando la materia sea concurrente o reservada por la Provincia. En este punto, si el senador nacional representa a la Provincia, insistimos, lógico es considerar que hay una zona de reserva o concurrencia en cuanto a la potestad de regular los requisitos del mandatario. Sería ilógica la posición contraria”.

5°) Que el recurso extraordinario resulta admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, de la ley 48; pues los agravios traídos a consideración del Tribunal remiten de modo directo e inmediato a la interpretación de normas constitucionales y la decisión adoptada ha sido contraria a la pretensión de la recurrente que se fundó en ellas.

También cabe recordar que, en la determinación del alcance de normas de naturaleza federal, esta Corte no se encuentra limitada para la solución del caso por los argumentos del tribunal *a quo* ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 308:647; 314:1834; 318:1269; 323:3229 y 338:628; entre muchos otros).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

6°) Que el agravio fundado en la supuesta naturaleza local del cargo de senador no resulta admisible, pues la Constitución Argentina no deja resquicio para la duda en cuanto a que el Senado constituye una autoridad de la Nación, que integra el gobierno federal (Segunda Parte - Título Primero).

Justamente, por tratarse de uno de los poderes del Estado Nacional, el texto constitucional establece tanto las reglas que rigen la elección de los miembros del Poder Legislativo (artículos 46, 47 y 54) así como los requisitos exigidos para ser elegido e integrar cada una de las cámaras del Congreso Nacional (artículos 48 y 55).

7°) Que, en consecuencia, resulta evidente que la norma provincial invocada no debe ser considerada al momento de decidir si el precandidato cuestionado está habilitado para postularse como senador nacional, pues los estados locales no están facultados para inmiscuirse en la organización del Estado Nacional ni en la regulación de sus instituciones.

En este sentido, resulta útil recordar que el sistema federal diseñado por la Constitución Nacional establece que las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno de la Nación. Ello implica que ellas deciden sus regímenes electorales y eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, y que el gobierno central -en el que se incluye a la Corte Suprema como

autoridad federal- no puede intervenir en aquellos asuntos propios de la autonomía provincial (artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional).

Sin perjuicio de ello, esta Corte también ha precisado que "ello debe entenderse dentro del orden provincial respectivo y sin extender el imperio de las instituciones de una al territorio de la otra, porque entonces ésta vendría a quedar regida, no por sus propias instituciones...sino por las extrañas" (Fallos: 329:4542 y sus citas).

Ello se debe a que "la Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo. No habría Nación si cada provincia se condujera como una potencia independiente; pero tampoco la habría si fuese la Nación quien socavara las competencias locales (...) el sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de 'lealtad federal' o 'buena fe federal', conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado en detrimento de los otros (...) Así, este principio rector del federalismo argentino implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal 'in totum'" (Fallos: 344:809, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerandos 3° y 4° y sus citas).

En consecuencia, admitir el planteo del actor en lo que se refiere a la aplicación en el caso del artículo 115 de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Constitución provincial implicaría aceptar que las autoridades provinciales pueden invadir una atribución exclusiva que la Constitución Nacional ha puesto bajo la órbita del Gobierno Federal, en flagrante violación a las reglas de supremacía de las normas previstas por el artículo 31 de nuestro texto supremo.

8°) Que, descartado el agravio precedente, solo resta evaluar si la Ley Fundamental de nuestro país prohíbe que un gobernador en ejercicio se postule para el cargo de senador nacional; y, a tal efecto, corresponde dilucidar el significado y alcance del artículo 73, en tanto dispone que "los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso, ni los gobernadores de provincia por la de su mando".

9°) Que, con arreglo a consolidados principios elaborados por el Tribunal en materia de interpretación de normas jurídicas, constitucionales y legislativas, la primera regla que rige esa labor hermenéutica a cargo del juzgador le impone atenerse a las palabras utilizadas en la redacción de los textos normativos. Esa literalidad de la cláusula constitucional sobre cuya inteligencia se discrepa, ha de llevarse a cabo teniéndose en cuenta, como se sostuvo en Fallos: 248:111, que "...no es probable que se haya buscado alguna significación obscura o abstrusa de las palabras empleadas, sino más bien que se las haya aceptado en el sentido más obvio al entendimiento común en la colectividad en que han de regir...", pues no fue diseñada -como enseñó Story- para pruebas de lógica, habilidad o

visionarias especulaciones (confr. "Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos: precedida de una Revista sobre la historia de las Colonias y de los Estados antes de la adopción de la Constitución", Buenos Aires: Imprenta La universidad, 1888, pág. 15). De ahí, que cada palabra de la Constitución debe tener su fuerza y su significado propio, no debiendo suponerse que ella ha sido inútilmente usada o agregada, y rechazarse como superflua o sin sentido (Fallos: 95:327; 328:1652, voto concurrente de los jueces Petracchi, Zaffaroni y Lorenzetti [considerando 10], y voto concurrente del juez Maqueda [considerando 8°]).

10) Que el alcance que el recurrente pretende asignarle al artículo 73 de la Constitución Nacional no encuentra apoyo en los términos claros e inequívocos utilizados en la norma, que solo establece una incompatibilidad de dicha autoridad provincial para "ser miembro" del Congreso. En efecto, el examen semántico de la expresión "miembro" del Poder Legislativo de la Nación da lugar a una significación que no es otra que la unívocamente utilizada por la Constitución Nacional cuando se refiere a cada uno de los diputados y senadores que, tras el procedimiento previsto en cada situación, son elegidos para integrar las dos cámaras del Congreso, en el concorde sentido de que las componen o integran como representantes del pueblo de la nación y de las provincias (artículos 48 y 55). La lectura de estas cláusulas, que tienen a su cargo la regulación expresa de las condiciones que deben reunirse para ser electo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

legislador nacional, basta para evidenciar que en ninguna de ellas hay referencia alguna al impedimento que se pretende crear en base al artículo 73. Ello constituiría, además, una interpretación expansiva que no encuentra sustento en la doctrina de los precedentes del Tribunal con respecto a los diversos estándares establecidos en materia de interpretación constitucional. La versión literal de la disposición constitucional señalada es suficiente, frente a la claridad del texto de que se trata, para desentrañar su contenido y limitarlo a la imposición de una causa de incompatibilidad funcional en el desempeño simultáneo de los cargos de gobernador de provincia y de legislador nacional.

11) Que el recurso de acudir a las expresiones efectuadas por los constituyentes durante los debates generados en oportunidad del tratamiento del proyecto, es un procedimiento legítimo solo en el caso de que el recto alcance de la disposición fuera equívoco, condición que no se verifica en el caso del artículo 73 de la Constitución según lo señalado en el considerando precedente. Por ende, el claro tenor de la norma desplaza la relevancia que pretende asignársele a esos comentarios en punto a su genuino valor como antecedente y a su instrumentación, o no, en los textos sancionados.

Todavía puede agregarse a lo expresado, que esa interpretación literal que otorga a la cláusula puesta en debate el riguroso sentido de constituir únicamente una incompatibilidad funcional para los miembros que integran el

Congreso, es corroborada por la inserción de la disposición dentro del catálogo de artículos que –tras el que contempla el ejercicio por cada cámara como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros (64)– reglamenta el status de los legisladores en lo que concierne a sanciones y renuncia (66), al juramento que deben prestar en el acto de incorporarse a la cámara (67), a las inmunidades de expresión y de arresto que se les reconocen (68 y 69, respectivamente), al desafuero (70), a la incompatibilidad para desempeñar funciones en la rama ejecutiva (72) y a la remuneración por los servicios (74).

12) Que, más allá de lo señalado, es relevante destacar que el genuino aporte de ese debate queda limitado a lo expresado por el miembro informante, cuando explicó su significado ante el plenario de la Convención Nacional Constituyente en la que dicho texto fue aprobado. No puede asignarse el mismo valor al resto de las intervenciones, que no dejan de ser opiniones individuales de los legisladores, en especial cuando estas no coinciden con la instrumentación finalmente plasmada en el texto aprobado (Fallos: 333:993, considerando 10 y sus citas).

Este principio de interpretación constitucional se funda en, al menos, dos razones. Por un lado, en la presunción de que los dictámenes de los miembros informantes son el resultado de un minucioso y detenido estudio de los asuntos que despachan. Por el otro, en la presunción de que tales miembros representan a la voluntad de los constituyentes que aprobaron



Corte Suprema de Justicia de la Nación

tales normas; los que, a su vez, se conjetura que representan a la mayoría de los electores de la república.

Es por ello que, como se señaló en el pronunciamiento correspondiente al caso "Monges" de Fallos: 319:3148 –disidencia del juez Petracchi–, desde sus primeras decisiones la Corte determinó el alcance de normas constitucionales sobre la base de lo sostenido por el miembro informante, a raíz de que el texto de dichas normas fue considerado equívoco por este Tribunal (Fallos: 33:228; 100:51 y 337; 114:298; 115:186; 220:689; ver, además, William N. Eskridge, Jr. y Philip P. Frickey, "Cases and Materials on Legislation. Statutes and the Creation of Public Policy", páginas 709 y 710, American Casebook Series, West Publishing Co., 1988). Esta regla continuó siendo aplicada por el Tribunal tras la reforma de 1994 (por ejemplo, "Estado Nacional (Ministerio de Cultura y Educación)" Fallos: 322:842; "Universidad Nacional de Córdoba", Fallos: 322:919; "Aquino", Fallos: 327:3753; "Defensor del Pueblo de la Nación", Fallos: 328:1652, voto de los jueces Petracchi, Lorenzetti y Zaffaroni, y voto del juez Maqueda; "Madorrán", Fallos: 330:1989; "Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional", Fallos: 331:1123; "Pérez", Fallos: 332:2043; entre otros).

13) Que, finalmente, la exégesis postulada desconoce el único sentido que el Congreso de la Nación ha otorgado a esta disposición en cada una de las oportunidades en que, con arreglo a la atribución reconocida en el artículo 64 de la Ley Fundamental, ha debido juzgar los títulos y derechos de los

numerosos gobernadores de provincias que resultaron electos como senadores nacionales mientras desempeñaban su mandato, aprobando sus diplomas e incorporándolos al seno del Poder Legislativo.

Esa reiterada práctica del Congreso de la Nación no se encuentra controvertida en autos. La sentencia apelada hace referencia a ella, tanto en el voto mayoritario como en la disidencia; y el recurrente la admite, al reproducir los argumentos de esta última en el escrito del remedio federal y hacerlos suyos. Sus discrepancias se limitan al valor que debe asignársele a dicha conducta a la hora de interpretar la cláusula constitucional en juego.

En este punto, cabe recordar que uno de los principios elementales de nuestra organización institucional consiste en que cada uno de los tres poderes que forman el gobierno federal tiene facultades para aplicar e interpretar la Constitución Nacional por sí mismo, cada vez que ejerce las facultades que ella les confiere (Fallos: 53:420; 311:460, considerando 13).

Como consecuencia de ello, y dado que esta Corte Suprema es llamada por vez primera a decidir la controversia interpretativa planteada, resulta imprescindible atender al hecho de que el Congreso ha resuelto la cuestión en el sentido antes indicado, mediante una práctica consuetudinaria unívoca, que viene permitiendo desde el siglo XIX el adecuado funcionamiento de las instituciones republicanas y que, además,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

hace pie en la redacción clara y precisa de la disposición, cuyo significado es evidente. Por tales razones, este Tribunal debe adoptar una postura respetuosa y deferente hacia dicha interpretación.

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación interino, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada en cuanto rechazó la impugnación contra la precandidatura del señor Rodolfo Suárez para competir en las próximas elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para el cargo de senador nacional suplente por el distrito Mendoza. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

VO-//-

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

Considerando:

1°) Que, una vez resuelta por la Junta Electoral Partidaria la oficialización de la lista "Juntos por Mendoza" de la alianza "Cambia Mendoza", inclusiva de la precandidatura de Rodolfo Suárez, actual gobernador por la Provincia de Mendoza, para competir en las próximas elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para el cargo de senador nacional suplente por el distrito Mendoza, el apoderado de la alianza "Vamos Mendocinos" impugnó tal precandidatura ante el juzgado federal, con competencia electoral, de dicha provincia.

Fundó su impugnación en el artículo 115 de la Constitución provincial que, en su parte pertinente, establece que "El gobernador tampoco podrá ser electo senador nacional hasta un año después de haber terminado su mandato".

2°) Que el magistrado de primera instancia consideró que el precandidato cuestionado cumplía con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico vigente para postularse al cargo de senador nacional, por lo que resolvió no hacer lugar a la impugnación.

Sostuvo, en prieta síntesis, que tales exigencias estaban fijadas de modo taxativo en el artículo 55 de la Constitución Nacional y que no podían ser ampliadas por ninguna norma de inferior jerarquía, ni siquiera por una ley del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Congreso. Agregó que todo lo atinente a la integración de los poderes federales era materia delegada al Estado Nacional y, por ende, de su exclusiva competencia. Y expuso que resultaría atentatorio al principio de igualdad ante la ley que una provincia decidiera agregar más requisitos que los establecidos en la Ley Suprema Nacional.

3°) Que la Cámara Nacional Electoral -por mayoría- confirmó el pronunciamiento recurrido.

Fundó su decisión en que, conforme el sistema federal diseñado por la Constitución Nacional, las provincias conservan su autonomía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno de la Nación, por lo que deciden sus regímenes electorales y eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios locales. Expresó que en el *sub examine* no está en discusión tal aspecto, sino que lo que pretende el impugnante es el cumplimiento de un requisito previsto en la Constitución provincial -estipulado por y para el pueblo de la Provincia de Mendoza-, a un precandidato que se postula para un cargo nacional.

En tal entendimiento, señaló que, de conformidad con el deslinde de competencias establecido por la Ley Fundamental, la regulación de los requisitos para ocupar el cargo de Senador de la Nación corresponde a la esfera federal y, más específicamente, al poder constituyente, mientras que las

provincias -de forma autónoma y soberana- se encuentran facultadas para reglamentar las condiciones exigibles para los cargos públicos electivos en el orden provincial. En razón de ello, concluyó la no aplicabilidad de una condición fijada en una norma local para la postulación de un cargo en el gobierno federal. Agregó que lo contrario importaría vulnerar la relación jerárquica que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional.

Sumó a lo anterior que admitir una interpretación como la pretendida por el apelante importaría, cuanto menos, aceptar una distinción que la Constitución Nacional no efectúa y que vulneraría la igualdad ante la ley por ella consagrada, ya que daría a lugar a la posibilidad de que las condiciones exigidas para ser senador nacional fuesen diferentes dependiendo de la jurisdicción en la que se presentase el postulante.

Finalmente, realizó la interpretación del artículo 73 de la Constitución Nacional a la luz de las consideraciones y conclusiones expresadas por ese mismo tribunal en el Fallo: CNE 4168/2009, dictado en la causa "Novello", conforme al cual dicha norma no establece una causal de inelegibilidad de los gobernadores de provincia para el cargo de senador nacional; sino una incompatibilidad de ejercicio, que impedía el ejercicio simultáneo de ambas funciones, pero no obstaba a postularse como candidato para una de ellas mientras se estuviese desempeñando la otra.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Sostuvo tal conclusión en la literalidad de la norma y en la práctica constitucional subsiguiente; a la vez que, mediante la cita de doctrina, desestimó el valor interpretativo que los impugnantes pretendían dar a la intervención del convencional Seguí -en la sesión del 27 de abril de 1853- al momento de debatir la aprobación del texto constitucional en cuestión, según la cual se trataba de una condición de elegibilidad y su fundamento residía en la libertad del voto y en el temor de que por obtenerlo los gobernadores violentasen al pueblo.

En la disidencia del fallo de la Cámara Electoral se señaló que las candidaturas testimoniales atentan contra los principios constitucionales relativos al régimen representativo, al distorsionar la oferta electoral presentada a los sufragantes, habilitando el quebrantamiento de la relación representante - representado. En definitiva, expuso, en base a lo expuesto por el convencional Seguí al momento de la adopción del artículo 73 de la Constitución Nacional en 1853, y con cita de diversa doctrina, que dicha pauta establece como condición de elegibilidad que el candidato a senador nacional no se encuentre desempeñando el cargo de gobernador de la provincia respectiva.

4º) Que, contra el pronunciamiento comentado, la alianza impugnante interpuso recurso extraordinario federal, que fue concedido por la cámara con sustento en que las cuestiones debatidas remitían a la interpretación de diversas normas de la Constitución Nacional.

En lo esencial, la recurrente plantea su discrepancia con la exégesis adoptada por la Cámara Electoral con respecto a los artículos 1°, 5°, 16, 31, 73, 121 y 126 de la Ley Fundamental.

En primer lugar, insiste con la idea de que el cargo de senador nacional es una institución de naturaleza local, sosteniendo que "el Congreso Federal está compuesto de dos entidades distintas (Diputados de la Nación y Senadores de las Provincias), cuyas causas eficientes o de origen responde a la representación de dos sujetos distintos (...) unos representan al pueblo de la Nación -por tanto, no podrían las Provincias regularlos- y otros a las Provincias -por lo que sí cabría posibilidad de regularlos-". De lo dicho deriva que las provincias tienen potestades concurrentes con la Nación para establecer las condiciones que deben reunir quienes se postulen para esa función.

Por otra parte, cuestiona la interpretación que hizo la cámara respecto del artículo 73 de la Ley Fundamental y hace propios los argumentos del voto de la disidencia. Así, recuerda que dicha cláusula "es originaria del texto histórico de 1853, y tuvo por fundamento, conforme al pedido de explicaciones solicitado por el convencional Zenteno en la sesión del 27 de abril de 1853 del Congreso constituyente y brindadas por el convencional Seguí, '...en la libertad del voto y en el temor de que por obtenerlo los gobernadores violentasen al pueblo...'". Entiende que "la explicación dada por el convencional Seguí, en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

1853, es terminante" y cita una variedad de autores que interpretan el texto constitucional en ese sentido, aunque también admite que otros tantos sostienen la postura contraria.

Finalmente, aduce que el artículo 115 de la Constitución de Mendoza es derecho vigente y debió ser indefectiblemente aplicado al caso en examen, independientemente de la competencia federal del juez respectivo.

5°) Que el recurso extraordinario resulta admisible en los términos del artículo 14, inciso 3°, de la ley 48, pues los agravios traídos a consideración del Tribunal remiten de modo directo e inmediato a la interpretación de normas constitucionales y la decisión adoptada ha sido contraria a la pretensión de la recurrente que se fundó en ellas.

Corresponde asimismo recordar que esta Corte, en la tarea de esclarecer la inteligencia de las disposiciones superiores en juego que le asignan los artículos 14 y 16 de la ley 48, no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal *a quo* ni por las posiciones de las partes, sino que le incumbe realizar una declaratoria sobre el punto disputado según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 342:208, 1632, 2009, entre muchos otros).

6°) Que el tema a decidir en el presente caso remite a determinar si la norma prevista en el artículo 115 de la Constitución de Mendoza debía ser considerada para decidir si el

precandidato cuestionado estaba habilitado para postularse como senador nacional suplente.

Para discernir la respuesta de este Tribunal debe partirse de considerar el marco de distribución de potestades entre la Nación y las provincias con relación a la reglamentación de restricciones para la postulación de precandidatos a la posición mencionada.

7°) Que el derecho público provincial argentino da muestra de una variedad de cláusulas constitucionales locales relativas a la institución del "senador nacional", referentes tanto a aspectos vinculados a sus *requisitos de elegibilidad* cuanto al *ejercicio del cargo* respectivo (es decir una vez que han sido elegidos).

Con relación al primer tema (*requisitos de elegibilidad*), ciertos textos constitucionales provinciales establecen restricciones, como el citado artículo 115 de la Constitución de la Provincia de Mendoza, al disponer -conforme se ha dicho- que "el gobernador tampoco podrá ser electo senador nacional hasta un año después de haber terminado su mandato"; o el artículo 123, inciso 27 de la Constitución de Jujuy, en cuanto establece que "la elección de senadores nacionales no podrá recaer en el Gobernador o Vicegobernador en ejercicio de funciones, ni en el ex gobernador o ex vicegobernador hasta pasados dos años contados desde el día en que terminaren sus mandatos o fueren aceptadas sus renunciaciones".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Con relación al segundo tema (*ejercicio del cargo de senador una vez que este funcionario ha sido elegido*), pueden también mencionarse diversas cláusulas: i) aquellas que prevén la potestad de las legislaturas de instruir a los senadores nacionales para el cumplimiento de su gestión cuando se trate de asuntos en que resulten involucrados los intereses provinciales (vgr. artículo 105, inc. 6° de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego; artículo 150, inc. 20 de la Constitución de San Juan; artículo 104, inc. 5° de la Constitución de la Provincia de Córdoba); ii) aquellas que reconocen como atribución de los poderes legislativos provinciales el invitarlos para informar o exponer acerca de su actuación legislativa como representantes provinciales (artículo 120, inc. 31 de la Constitución de Formosa; artículo 135, inc. 24 de la Constitución de Chubut); y iii) aquella que, como el artículo 210 de la Constitución de Tierra del Fuego, establece que "la Legislatura Provincial, con el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, podrá requerir al Senado de la Nación la exclusión de su seno de los senadores nacionales que, representando a la Provincia, dejaren de cumplir las instrucciones impartidas en forma fehaciente por aquella, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 105, inciso 6), de esta Constitución. Tal incumplimiento, que constituye inhabilidad moral, implica además la inhabilitación a perpetuidad del senador incurso en esa conducta para ejercer cualquier cargo público en la Provincia, independientemente de

la decisión que adopte el Senado de la Nación sobre el pedido de exclusión".

El tema a decidir en la presente causa se limita al primero de los supuestos mencionados, es decir, a la validez constitucional de la previsión, por una norma constitucional provincial (en concreto, el artículo 115 de la Constitución mendocina), de un requisito de elegibilidad para acceder al cargo de Senador Nacional.

En consecuencia, lo aquí ponderado no exige ni implica pronunciar criterio sobre la segunda categoría de normas citadas (relativas al ejercicio del cargo de Senador Nacional, en cuanto representante de los intereses provinciales), por lo que la doctrina desarrollada en este pronunciamiento no puede ser entendida como extensible a dichos supuestos.

8°) Que toda lectura de las cláusulas relativas a la distribución constitucional de potestades entre la Nación y las provincias debe formularse partiendo de los principios basales del sistema federal argentino. En tal sentido, ha expresado reiteradamente este Tribunal que "la Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo. No habría Nación si cada provincia se condujera como una potencia independiente; pero tampoco la habría si fuese la Nación quien socavara las competencias locales (...) el sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de 'lealtad federal' o 'buena fe federal', conforme al cual en el juego armónico y dual de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

competencias debe evitarse el abuso de las competencias de un Estado en detrimento de los otros (...) Así, este principio rector del federalismo argentino implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal 'in totum'" (Fallos: 344:809, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerandos 3° y 4° y sus citas).

9°) Que, a la luz de tales principios, en primer término, debe destacarse que la Constitución Argentina es clara al consagrar que el Senado constituye una autoridad de la Nación, que integra el gobierno federal (Segunda Parte - Título Primero).

Es en ese entendimiento que, por tratarse de uno de los poderes del Estado Nacional, el texto constitucional establece reglas que rigen la elección de los miembros del Poder Legislativo (artículos 46, 47 y 54) así como requisitos exigidos para ser elegido e integrar cada una de las cámaras del Congreso Nacional (artículos 48 y 55).

En consecuencia, el agravio fundado en la supuesta naturaleza local del cargo de senador que, a criterio del impugnante, justificaría la facultad reglamentaria del constituyente provincial en lo que refiere a sus requisitos de elegibilidad, no resulta admisible.

Por el contrario, acoger el planteo del actor en lo que se refiere a la aplicación en el caso del artículo 115 de la

Constitución provincial implicaría aceptar que las autoridades provinciales pueden ejercer una potestad reglamentaria en lo que refiere a las condiciones de elegibilidad de los senadores nacionales, invadiendo así una atribución que la Constitución Nacional ha puesto bajo la órbita del Gobierno Federal.

10) Que, a fin de evaluar si la Constitución Nacional de nuestro país prohíbe que un gobernador en ejercicio se postule para el cargo de senador nacional corresponde señalar que el artículo 55 de la Constitución Nacional, que prevé de manera expresa diversas condiciones de elegibilidad para dicho cargo (*"Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella"*) no ha incluido el no desempeño en la función que ejerce el precandidato en el caso en estudio.

En consecuencia, siendo el senador regulado por la Ley Fundamental una autoridad "nacional", la exclusión de algunos funcionarios de la posibilidad de acceder al cargo por decisión (constitucional o legal) de una provincia, fuera de las inhabilitaciones o exigencias constitucionales nacionales, importa una extralimitación provincial en tensión con los principios del federalismo argentino referidos anteriormente.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

11) Que, por su parte, el artículo 73, *in fine* de la Constitución Nacional, en lo pertinente, establece que "...no pueden ser miembros del Congreso...los gobernadores de provincia por la de su mando". A fin de desentrañar el sentido de esta cláusula y, en particular, su aplicabilidad con relación al supuesto ventilado en la presente causa, es necesario esclarecer si la norma implica solamente la consagración de una incompatibilidad funcional para el ejercicio del cargo de Senador Nacional, o si también incluye la previsión de una causal de inelegibilidad.

En tal orientación, 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 sus propias facultades" (Fallos: 342:287, considerando 23 y sus citas, entre muchos otros).

En ese marco, a favor de la primera hipótesis, que reduce el ámbito de aplicación del artículo 73 citado a la prohibición del ejercicio conjunto de ambos cargos (gobernador

de provincia y senador nacional), contribuyen los términos utilizados por los constituyentes de 1853 al redactar el artículo citado, que solo establece una incompatibilidad de dicha autoridad provincial para "ser miembro" del Congreso.

En efecto, el examen semántico de la expresión "miembro" del Poder Legislativo de la Nación da lugar a una significación que no es otra que la unívocamente utilizada por la Constitución Nacional cuando se refiere a cada uno de los diputados y senadores que, tras el procedimiento previsto en cada situación, son elegidos para integrar las dos Cámaras del Congreso, en el concorde sentido de que las componen o integran como representantes electos por el pueblo y por las provincias (artículos 48 y 55), tal como resulta de las disposiciones de aquella contenidas en sus artículos 39, 40, 51, 53, 59, 62, 64, 66, 68, 72, 75 -incs. 2°, 3°, 22 y 24-, 77, 79, 85, 86, 99 -incs. 3° y 4°- 101 y 114.

Puede agregarse a lo expresado, que esa interpretación literal que otorga a la cláusula puesta en debate el riguroso sentido de constituir únicamente una incompatibilidad funcional para los miembros que integran el Congreso, es corroborada a la luz de su lectura sistemática con el resto del ordenamiento constitucional.

En tal orientación, se ha considerado que la tarea de interpretación de las leyes *lato sensu* comprende también la armonización de sus preceptos y su conexión con las otras normas



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que integran el ordenamiento jurídico, evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como criterio verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto. Se ha sostenido asimismo antes de ahora que es un principio de recta interpretación que los textos legales no deben ser considerados, a los efectos de establecer su sentido y alcance, aisladamente, sino correlacionándolos con los que disciplinan la misma materia, como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto (Fallos: 343:1457 y sus citas, entre muchos otros).

Así, la inserción de la disposición en estudio en el texto constitucional argentino dentro del catálogo de artículos que -tras el que contempla el ejercicio por cada cámara como juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros (artículo 64)- reglamenta el status de los legisladores en lo que concierne a sanciones y renuncia (artículo 66), al juramento que deben prestar en el acto de incorporarse a la Cámara (artículo 67), a las inmunidades de expresión y de arresto que se les reconocen (artículos 68 y 69, respectivamente), al desafuero (artículo 70), a las incompatibilidades para desempeñar funciones en la rama ejecutiva (artículo 72) y a la remuneración por los servicios (artículo 74), permite concluir que el constituyente ha referido en el artículo citado a una incompatibilidad funcional del ejercicio del cargo, y no a un elemento relativo a su elegibilidad.

Finalmente, en cuanto a la interpretación histórica de la cláusula en examen, que remite al aludido debate que tuvo lugar en el seno de la convención constituyente de 1853 con la intervención del convencional Seguí, en la sesión del 27 de abril, el valor exegético de sus palabras -tal como se ha visto- han sido base argumentativa para las dos posiciones en pugna en este tema (vr. argumentos desarrollados en los considerandos 8° y 9° del fallo CNE 4168/2009 a los que remite la mayoría del Tribunal *a quo* al desarrollar su lectura del artículo 73 citado en su considerando 11 de la decisión en crisis, y los sostenidos por el voto disidente en el considerando 5° de tal pronunciamiento-), por lo que no resultan concluyentes para sostener una u otra tesis.

En definitiva, de lo expuesto se concluye que una exégesis literal y sistemática de las normas en juego deriva que la Constitución Nacional no ha previsto expresamente como requisito de elegibilidad para el cargo de Senador Nacional que el respectivo candidato no se encuentre en ejercicio del cargo de gobernador de la provincia pertinente.

12) Que los artículos constitucionales citados en los considerandos anteriores no resultan obstáculo para que el Congreso Nacional reglamente, a través de una ley formal, otras restricciones al derecho electoral pasivo correspondiente al cargo de Senador Nacional, en la medida en que estas respeten las exigencias de razonabilidad y no discriminación. Conviene recordar, en tal sentido, que constituye una regla elemental de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación aplica e interpreta la Constitución -por sí mismo- cuando ejercita las facultades que ella les confiere (Fallos: 342:917).

Ahora bien, en el *sub judice*, la inexistencia de una norma nacional expresa, constitucional o legislativa, que vede el acceso a la candidatura a Senador Nacional de quien detente en el momento un cargo como el ejercido por el precandidato impugnado, conlleva a la confirmación del pronunciamiento en crisis que rechaza la impugnación intentada.

13) Que, decidido lo anterior, resulta imprescindible señalar, de *lege ferenda*, que toda modalidad distorsionante de la voluntad de los electores, como lo es la de "candidaturas eventuales, testimoniales o condicionales", entra en conflicto con el "principio de prevalencia de la verdad material" que esta Corte ha reconocido como uno de los pilares estructurales del proceso electoral, de raigambre constitucional (Fallos: 340:914, voto del juez Rosatti, considerando 6°, 7° y 8°). En el extremo, aquellas prácticas distorsionan los derechos consagrados por los artículos 22 y 37 de la Norma Fundamental argentina, artículo 23.1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 25.b. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al par que socavan los fundamentos del vínculo de representación política subyacente al sistema consagrado por los artículos 1° y 22 de la Constitución Nacional.

Estos argumentos deberían informar el accionar del Poder Legislativo Nacional en el futuro, en el marco de las potestades reglamentarias a que se ha hecho referencia precedentemente, pues la necesaria intervención del legislador en el ejercicio reglamentario de los derechos reseñados *supra* no puede ser suplida por el Poder Judicial.

Esta Corte ha destacado desde antiguo que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquellos deben adoptar (Fallos: 155:248; 272:231; 311:2553; 328:3573; 338:488; 339:1077, entre muchos otros), sin perjuicio del ejercicio a posteriori del control destinado a asegurar la razonabilidad de esos actos (artículo 28 de la Constitución Nacional) y a impedir que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal.

En ese entendimiento, en el marco del "principio de colaboración sin interferencia" que debe guiar la relación entre los poderes del Estado y que esta Corte ha invocado en otras oportunidades (causa "Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros", Fallos: 339:1077, voto de los jueces Lorenzetti y Highton de Nolasco -considerando 29-, voto del juez Maqueda -considerando 29-, voto del juez Rosatti -considerando 21-; causa "Comunidad Mapuche Catalán y Confederación Indígena Neuquina", Fallos: 344:441, voto del juez Rosatti), corresponde poner en conocimiento del Poder



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Legislativo los criterios expuestos en el considerando 12 y el presente pronunciamiento.

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación interino, se declara admisible el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada en cuanto rechazó la impugnación contra la precandidatura del señor Rodolfo Suárez para competir en las próximas elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para el cargo de senador nacional suplente por el distrito Mendoza. Con costas. Notifíquese y devuélvase.

Recurso extraordinario interpuesto por la alianza "Vamos Mendocinos", representada y patrocinada por su apoderado, doctor Aldo Manuel Vinci.

Traslado contestado por Juan Pablo Cebrelli Riveros, apoderado de la lista interna "A" "Juntos por Mendoza" de la alianza (503) "Cambia Mendoza" del Distrito Mendoza, con el patrocinio letrado de la doctora Analía V. Lami Bautista.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional Electoral**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Mendoza n° 1.**