------ En la ciudad de Rawson, capital de la Provincia del Chubut a los 19 días del mes de mayo del año dos mil quince, reunido en Acuerdo el Superior Tribunal de Justicia con la Presidencia de su titular Dr. Alejandro PANIZZI y la asistencia de los Dres. Daniel A. REBAGLIATI RUSSELL, Jorge PFLEGER, José Luis PASUTTI, Carlos Alberto VELÁZQUEZ y Aldo Luis DE CUNTO para dictar sentencia en los autos caratulados **"G., J. y otros s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad"** (Expte. N° 23.569-G2014). Teniendo en cuenta el sorteo practicado a fs. 165, corresponde el siguiente orden para la emisión de los respectivos votos: Dres. Pfleger, Pasutti, Rebagliati Russell, Panizzi, De Cunto y Velázquez.----

----- Acto seguido se resolvió plantear y votar las siguientes cuestiones: **PRIMERA:** ¿Es procedente la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad interpuesta? y **SEGUNDA:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.----------

------ A la primera cuestión el Dr. Pfleger dijo:----------

I. **PRÓLOGO**

------ **A. LA DEMANDA.**

------ **1.** Mediante el escrito que está acopiado entre las hojas 42 a 54, los demandantes promovieron formal "…acción declarativa de inconstitucionalidad…" respecto de los arts. 34 inc. 3°, 66°, 67°, 68°, 69°, 70°, 71°, 72°, 74°, 75°, 76°, 77°, 78°, 79° y 80° de la Ley XII N° 9, por entender que violaba el art. 256 de la Constitución Provincial que requiere una mayoría agravada para el dictado de leyes electorales, siendo que para su sanción tal número no había sido alcanzado.---------

---- Pidieron que se declarase la inconstitucionalidad de la ley en crisis por las razones que dieron en el texto que se sinterizará.----------

------ **2.** Los primeros ítems desarrollados concernieron a la presentación del planteo, la competencia del Tribunal y, de modo relevante, el problema de la legitimación activa y pasiva en el caso.----

------ **3.** Abordaron luego, punto IV, el asunto atinente a los "Requisitos formales de Admisibilidad de la acción incoada".---------- Allí adujeron que los requisitos formales de admisibilidad estaban dados por cuanto: ----------

a. la acción involucraba a derechos y garantías constitucionales pues el Estado Provincial sancionó una ley -la XII N° 9- contrariando el efectivo proceso de formación, sanción y promulgación exigido, al omitir las prescripciones que hacen a toda ley de naturaleza electoral.

b. el proceso adquiere rango constitucional y se vincula directamente con la acción de amparo pues se procura restañar lesiones que tienen como resguardo a la constitución; citó jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.----------

c. la acción declarativa de certeza tiene por principal objeto provocar la apertura de la jurisdicción constitucional para mantener incólume a la Constitución en su supremacía; reivindicó la aplicación de doctrina que interpreta el sentido y alcance del art. 36 de la C.N.----

d. el art. 325 del Código Procesal Civil el ejercicio de una acción cuando hay una "…situación de incertidumbre…" y cuando se plantea una "…cuestión de inconstitucionalidad, estamos ante un

estado de incertidumbre constitucional…" que los jueces deben despejar, mediante una declaración de certeza.----------

e. la acción no es meramente consultiva, ni importa una indagación meramente especulativa, sino que responde a una cuestión concreta para precaver de los efectos de la Ley XII N° 9.----------

f. No se dispone de otro medio legal para dar fin inmediato al estado de incertidumbre que dio origen a la proposición hecha valer ante el Tribunal.----------

------ El punto V. fue llamado "Plataforma fáctica descripción del hecho agraviante. Su valoración jurídica".----------

------ Reseñaron allí los aspectos atinentes de la sanción de la Ley XII N° 9 que debió nacer de la voluntad de veintiún legisladores, conforme el art. 256 inc. 7° de la Constitución de la Provincia del Chubut.----------

------- Párrafos abajo, definieron el punto clave de su censura al apuntar que "…son incorporadas en el texto de una ley que regula el funcionamiento orgánico de los partidos políticos, normas de indudable carácter y naturaleza electoral, precisamente en los arts. 34 inc. 3° y 66° a 80°…sin respetar las mayorías necesarias a tal efecto…".----------

------- Consideraron que el procedimiento electoral vulneraba "…de manera palmaria…" lo regulado por el art. 256con inc. 7° de la Constitución Provincial, debido a que al incluir en la citada ley artículos de neto carácter electoral, debió haberse sancionado con las mayorías necesarias a tal efecto…".----------

------ Definieron -seguidamente- un concepto amplio del vocablo

"materia electoral" y lo sostuvieron acudiendo a citas de doctrina, especialmente del análisis que el doctor Ricardo Gerosa Lewis formula en punto al art. 256 de la C.P.Ch en su obra "Análisis de la Constitución de la Provincia del Chubut", que reprodujeron parcialmente.----------

----- Así llegaron a la conclusión que por "materia electoral" debía entenderse "…como aquella que fijan los procedimientos tendientes a elegir a nuestros representantes…" y de allí derivaron en la forma en que se debía circunscribir lo que fuese materia de una ley de partidos políticos, acorde la Constitución.----------

----- Reclamaron que, en estos términos, no podía admitirse una ley que estipulara la participación obligatoria del electorado chubutense, conminado a votar a los candidatos dentro de un partido en el que ni siquiera estuviesen afiliados.----------

----- Para apoyar la tesitura transcribieron la disposición 261 de la Constitución Provincial, para reivindicarla como la base sobre las que debía versar la Ley Orgánica de los partidos políticos.----------

----- Después de ello, los demandantes formularon un repaso de la Ley cuestionada, en especial cuando regula el modo de elección de los candidatos y pusieron el acento en el art. 66 de esa norma.----------

----- En el devenir de su discurso señalaron que la Constitución refiere a las elecciones de candidatos como aquel proceso del que sólo pueden participar los afiliados, del mismo modo que sucede con las autoridades partidarias.----------

----- Escribieron al respecto: "…a lo largo de todo el art. 261, se plantean las bases que debe respetar la Ley Orgánica de Partidos Políticos, pero siempre teniendo en cuenta que todas las normas allí incorporadas regularán la vida interna de los partidos políticos, y no su relación con la comunidad en su conjunto…" de manera que cuanto

atañe a la designación de autoridades partidarias y a sus representantes -el Presidente del partido o los candidatos a los cargos electivos, precisaron- se dirime, como se hizo siempre en la Provincia, a través de elecciones internas.----------

----- Insistieron en que la convocatoria a la ciudadanía tornaba a la regulación en materia electoral tanto y más cuando se trataba de una contienda obligatoria, y resaltaron que "…este procedimiento activa no solo las juntas electorales de los partidos (sic), sino que enerva el funcionamiento del tribunal electoral provincial y la junta nacional electoral…" extendiéndose acerca del procedimiento establecido en la ley discutida, el que fue "…introducido por la ventana en la ley orgánica de partidos políticos de la Provincia del Chubut, violando la mayoría exigida por el art. 256 inc. 7° de la Constitución Provincial…".----------

------- Censuraron el modo de sanción y promulgación de la norma de manera severa y añadieron que: **a.** la ley penetraba en el tema de la solución de controversias que se suscitaren, **b.** estipulaba las fechas de realización y los modos que los partidos políticos debía seguir para la contienda, **c.** vinculaba el procedimiento partidario con las elecciones generales; todos temas de naturaleza electoral, cuya mantención implicaría, a sus pareceres, un menoscabo al estado de derecho "…para dar curso al libre albedrío de los inmorales e ilegales…".----------

Terminado el ítem V, abordaron en el siguiente el desarrollo del tema de las mayorías que la Constitución de la Provincia del Chubut estima necesarias para el dictado de normas electorales.----------

Partieron de la conformación del órgano legislativo Provincial y de allí saltaron a la norma que refiere a la mayoría calificada que es necesaria para la sanción de normas electorales, cuya naturaleza y sentido

explicaron con cita doctrinaria. Repitieron que la Ley XII N° 9 fue votada con prescindencia de aquella mayoría, inferior a los veintiún votos requeridos.----------

----- Acusaron que en una solicitada que se publicó el 16 de Diciembre de 2014 el Gobierno del Chubut reconoció que la sanción de la ley brindaba "…seguridad jurídica en materia electoral a toda la ciudadanía del Chubut…" develando, de esa manera, la auténtica naturaleza de la Ley bajo impugnación constitucional.----------

------ El punto VII lo constituyó la petición de medida cautelar, y el siguiente la reserva del caso federal, ofrecieron prueba y en el número XII de la presentación adujeron que la situación era de puro derecho: "…Coligiendo…(que) una vez trabada la Litis y delimitado de este modo el thema decidendum, que la cuestión a dirimir solamente se ciñe a una interpretación netamente jurídica…", siendo de aplicación el art. 363 del Código Procesal Civil y Comercial.----------

------ **B. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

------ El Estado Provincial contestó la demanda conforme puede leerse en los párrafos que están entre las hojas 122/ 136.----------

------ En ese texto, y luego de realizar negativas genéricas, aludió -a modo de negaciones específicas- a que: ----------

1. Los proponentes carecían de legitimación sustancial activa; **2.** No se había vulnerado la forma en la sanción de la Ley XII N° 9 (arts. 34 inc. 3° y 66 a 80); **3.** No se había omitido cumplir con las mayorías exigidas por la Constitución Provincial, y que la ley de marras no es una ley electoral; 4. No se había violentado el principio de razonabilidad ni otra cláusula constitucional (art. 256 inc. 7°, 261); **5.**

No se encuentran reunidos los presupuestos de procedencia y admisibilidad de la acción que se intenta; **6.** El Decreto 1805/14 no trasgrede las Constituciones Nacional o Provincial; **7.** La Ley XII N° 9 no constituye una injerencia indebida en la vida interna de los partidos políticos, que prive a las autoridades partidarias de convocar a elecciones internas, así como la de exclusividad de los afiliados en la elección de candidatos; **8.** No resulta de aplicación en la especie la doctrina y la jurisprudencia citada por los accionantes.----------

Renglón seguido se efectuó una sucinta exposición atinente al contenido de la demanda, describiendo lo que, a juicio del que contestó, fueron las partes relevantes.----------

En el punto V.1 del escrito, el Estado -por medio del titular del Poder Ejecutivo- desarrolló la tópica que tituló "Inadmisibilidad de la demanda constitucional".----------

Hizo allí mentas de la posición de este Cuerpo en situaciones en que "…no se denuncia que el acto considerado lesivo a la Constitución impacta de un modo directo en el derecho cuya protección se reclama…" y que, sin perjuicio del trámite dado al caso, nada impedía una posición proclive a la inadmisibilidad de la pretensión por ausencia de lesión concreta, pues, a su decir, no se expresó con precisión qué derechos fundamentales se habían conculcado. Formuló cita del precedente UCR s/ acción declarativa de Inconstitucionalidad Decreto N° 630/ 210" (Expte. 22013-U-2010).----------

Ese defecto -continuó- se mantuvo al ampliar la demanda por las críticas genéricas vertidas en desmedro del Decreto 1805/14, pues -apuntó otra vez- no existe perjuicio real y concreto que dé al asunto la cualidad de "caso" en los términos de la vía escogida para formular el planteo.----------

Dijo que ante esta ausencia "…una eventual sentencia favorable

no revestiría más que un acto espurio y meramente funcional a los intereses de un sector político determinado de los principios republicanos y democráticos…" que no admiten excepción.----------

------- El ítem V. 2. fue principiado con una crítica a los propósitos que -a su juicio- motivaron a los demandantes, e insistió en la ausencia de perjuicio concreto, efectivo y actual y a la condición conjetural que caracterizaría un pronunciamiento.----------

------ En sostén de su posición retornó al precedente del Tribunal antes argüido, cuya aplicación en la especie reivindicó; y juzgó que no había perjuicio en la regulación de la forma en que la ley estipulaba la elección de los candidatos.----------

------ Recordó que la agrupación política a la que pertenecen los actores se pronunció en favor de una ley de la naturaleza de la censurada, y que la ulterior actitud hostil obedecía a meras cuestiones de política agonal, siendo entonces los perjuicios alegados meras ficciones.----------

------ Al punto VI, el demandado lo tituló "Constitucionalidad de los artículos 34 inc. 3°, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 80 de la Ley XII N° 9 y el Decreto 1805/14.----------

----- En el ítem VI. 1, desarrolló el argumento consistente en negar a la ley sancionada la condición de ley electoral exigente de una mayoría especial para nacer.---------- Su posición se asentó en los conceptos siguientes:

a. la demandante parte de una premisa errónea, al estimar que la obligatoriedad del voto en las primarias las equipara a las generales.

b. la demandante no ha podido conciliar "…el cuestionamiento constitucional con el perjuicio que necesariamente debe demostrar en pos de la viabilidad de la acción promovida…"

c. la doctrina es clara en punto a la significación de las internas abiertas y simultaneas y de su obligatoriedad, argumento que abona con citas.

d. la mayor participación y transparencia no puede causar agravio constitucional.

e. en el Estado Constitucional las ambiciones particulares ceden frente al interés general.

------ En el ítem VI. 2, que rotuló "Cuestión política no justiciable", el Estado advirtió que existían cuestiones privativas de los poderes Legislativos y Ejecutivos que no podían ser interferidas por el Poder Judicial, so riesgo de invadir competencias que no eran propias.---------- De allí que, a su criterio, "…la tacha de inconstitucionalidad de la Ley XII N° 9 y Decreto 1805/14, fundada en la supuesta irregularidad en el procedimiento de formación y sanción, no habilite el control jurisdiccional pretendido por cuanto configura una injerencia indebida de otros poderes…".---------- Citó jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en esta materia, y explicó que no se da el supuesto de excepción que acota el principio pues -a su decir- han concurrido los requisitos mínimos indispensables que condicionan la creación de la ley, sancionada, en el caso, por la mayoría de los legisladores aun cuando diferente de aquella que se reclama ausente por los actores, lo que requiere "…una previa demostración de los presupuestos condicionantes de la misma…".---------- Concluida esta tópica, el que respondió dirigió su discurso (VI. 3) a sostener que "…los demandante carecen de derecho subjetivo alguno a mantener inalterable el régimen de partidos políticos vigente hasta el momento…".----------

----- Adujo que era "…descabellada…" la pretensión articulada por un partido en formación, que aún no tenía afiliados y que no había participado antes en una contienda electoral; a ello adicionó la idea que en las primarias no participarían sólo los afiliados sino el electorado en general.----------

------ Consideró que cualquier agravio "…en torno a la exclusividad en la elección de candidatos a más de ser repugnante a la mayor participación, transparencia y democratización de dicho proceso, conlleva una errónea interpretación de las mandas contenidas en el art. 261 inciso 3° y 4° de la Constitución Provincial…" porque lo allí estipulado como garantía "…no significa que los afiliados a un partido político ostentan una suerte de exclusividad en la designación de los candidatos, sino más bien que éstos deben ser elegidos por procedimientos democráticos directos…"----------

----- El punto VI. 4, con el membrete "Falta de transgresión constitucional inexistente garantía de exclusividad en el voto de los afiliados", ocupó a la contraparte en ratificar lo vertido en el anterior capítulo.----------

------En esa dirección destacó que el texto constitucional diferenciaba la elección de las autoridades por "…los afiliados…", del concepto "…procedimiento democrático directo…" para la selección de candidatos, y que la Ley XII N° 9 consagraba un sistema apegado a la norma superior, en ese sentido: la selección de los que se ofertarían a la contienda.----------

- Rechazó la argumentación consistente en "…englobar…" las primarias con la elección general para situarlas en el plano del sistema electoral, desconociendo su integración al régimen de partidos políticos.----------

------ Formuló una cita de autoridad al evocar a Germán J. Bidart

Campos, en un artículo titulado: “El art. 38 de la Constitución y las elecciones internas y simultáneas” aparecido en la revista La Ley del 5 de Noviembre de 2002.----------

------ En el devenir de su extenso discurso, el Gobernador entró en la distinción conceptual y constitucional de “ley electoral” y su materia; y “ley de partidos políticos” y su naturaleza.----------

------ De allí derivó hacia la enumeración propia del art. 256 de la C.P.Ch y la confrontó con la Ley XII N° 9 impugnada señalando que la ley electoral regula los momentos ulteriores a la designación (definición) de los candidatos, momentos que sí requieren de una legislación aprobada por una mayoría agravada.----------

---- Aludió a las ocasiones en que la Constitución utiliza los vocablos “electoral” y “electores” y dijo que ella: “…autónomamente contiene importantes normas regulatorias del sistema electoral, y así lo llama y lo impone como materia en lo que compete a las Cartas Orgánicas Municipales, y por último contiene una norma que le veda al Poder Ejecutivo Provincial la posibilidad de dictar decretos de necesidad y urgencia en la materia…”.----------

------ En ese tren aludió a la norma constitucional en lo que atañe a la regulación de los partidos políticos y la puso en relación con la tachada, con lo que -a su criterio- demostraba la equivocación argumental de la demanda.----------

------ Analizó, a continuación, la Ley Nacional 26.571 y argumentó que ninguno de los preceptos concernientes a las modificaciones al Código Electoral Nacional, materia que en el orden local está plasmada en el art. 256 de la C.P.Ch, había sido introducida por la Ley en juego, pues esta se relaciona con los partidos políticos y el Tribunal Electoral Provincial en lo que atañe a la vida interna de los partidos políticos.---

---------- Al

respecto evocó el art. 260 de la C.P.Ch, y los preceptos de la ley derogada, aludiendo a que la nueva ratifica la actividad que es competencia del órgano constitucional aludido.---------- En otro tramo de su argumentación indicó que, por el contrario, la norma enjuiciada resultaba más compatible con la Carta Magna, antes que la derogada XII N° 2, porque, insistió, consagraba "…el único procedimiento democrático directo…" que se da mediante "…elecciones generales…".---------- Con pertinacia sostuvo que la ley objeto del litigio, al igual que la Ley Nacional 26.571, legislaba con exclusividad en materia de partidos políticos, e hizo alusión al art. 38 de Constitución Nacional para estimar cómo, precisamente, la ley derogaba lo contradecía.---------- Quiso dejar en claro, por otro lado, que cuanto era materia de la Ley XII, número 9, ya estaba regulada por la XII N° 2 y estaba vigente al momento de la reforma provincial de 1994 por lo que -agregó- "…indubitadamente el constituyente provincial del 94 -entre los que se encontraban prestigiosos juristas- cuando diferenció la ley de partidos políticos de la ley electoral y hasta previó mayorías diferentes, claramente dejaba reservada a la órbita de la determinación de los candidatos de cada partido, alianza o confederación a la regulación que hiciera la ley de partidos políticos, y no a una ley electoral…".---------- El extenso capítulo VIII. al que se identificó con el nombre "Ausencia de Ley Electoral Provincial" el demandado formuló una reseña acerca de la consecuencia de la falta de ley electoral en la provincia, y discurrió acerca de cuestiones atinentes a las facultades reconocidas al Poder Ejecutivo Provincial para la convocatoria a elecciones bajo el régimen del Código Electoral Nacional, y evocó anteriores situaciones en que a su entender el Poder Ejecutivo se excedió en sus funciones, cuando

pretendió aplicar parcialmente la norma electoral federal.---------- Sin perjuicio, si la convocatoria a elecciones implica la adopción de aquel cuerpo de normas, que en la actualidad implican al régimen de elecciones primarias y la disminución de la edad requerida para votar, siendo entonces menester acondicionar la legislación sobre partidos políticos, materia de la Ley XII N° 9.---------- Volvió a cargar sobre el Decreto de convocatoria a elecciones del año 2010, acusándolo de irregular ya que, según su idea, omitió "…siquiera mencionar la más importante reforma del Código Electoral realizada desde el advenimiento de la democracia…".---------- De la argumentación desarrollada, derivó en que "…la nueva ley de partidos políticos de la provincia del Chubut sigue el modelo nacional en la materia e inclusive el de la derogada ley provincial N° 2126, siendo materia de tal norma todo lo atinente a la elección de candidatos (de partidos políticos) por procedimientos democráticos…".----------

------ Indicó más adelante que la norma sancionada tornaba congruente el sistema de selección de la oferta partidaria con la ley electoral nacional aplicable que como ley de partidos políticos la democratiza.

------ El punto IX del escrito que se parafrasea tiene por epígrafe "Improcedencia. Efectos de una sentencia declarativa de inconstitucionalidad".----------

------- Al respecto alegó que lo que se pretendía mediante la acción intentada era una sentencia "erga omnes" y no meramente limitada al partido "Chubut Somos Todos", y que salvo que se tratase de una acción colectiva la consecuencia particular sobreviene al control difuso con efecto para el caso. Citó doctrina y jurisprudencia en apoyo de esa tesis y concluyó en que "…los demandantes no representan el interés

ni los deseos de la sociedad en torno a la declaración peticionada y ni siquiera de los demás partidos políticos que participarán en la contienda política mediante las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias convocadas mediante decreto 1805/ 14…”-
------ Llegado al final, tópico X del escrito, el demandado consideró que la litis había quedado insuficientemente integrada, pues no se ha convocado, a partir de la petición, a los demás partidos políticos inscripto a ejercer sus derechos.----------
------ Hizo reserva del caso federal.----------
-

------ **C. LA PRUEBA**

------ En sustento a su derecho, la parte actora acompañó prueba documental, que corre agregada a fs. 1/39; ampliada a fs. 59/61 y 82/85vta.; ofreció documental en poder de la parte demandada (fs. 53), y prueba informativa en forma subsidiaria (fs. 53 vta).----------
Por su parte, la demandada Provincia del Chubut acompañó prueba instrumental, anejada a fs. 99/121, y ofreció informativa e informativa subsidiaria (fs. 135 y 135 vta).---------- ------ A fs. 141 se abrió la causa a prueba por el término de diez (10) días, y por providencia que corre agregada a fs. 157 se declaró su clausura, disponiéndose los autos para alegar por el plazo de tres (3) días.--------
----

------ **D. DICTAMEN:**

------ A fs. 162/163 vta. emitió dictamen el Sr. Procurador General, quien luego de las argumentaciones vertidas en el pto. IV de su escrito,

concluyó sosteniendo que el proceso de formación de la Ley XII N° 9 se ajustó a las previsiones constitucionales, opinando que la acción debía ser rechazada.----------

------ **II. LA SOLUCIÓN DEL ASUNTO.**

------ **1.** La arquitectura estatal adoptada por la Constituciones Nacional y Provincial es la república democrática-representativa con fundamento en los partidos políticos.----------
------ Ese es el diseño que -entre otros- declaran y estipulan los arts. 1, 28, 36, 37, 38, y ss y la sección orgánica de la Constitución Nacional. Esto es lo que se ratifica en la Constitución Provincial a través de sus artículos 1, 5, 9, 17, 39, 40, 41, 256 a 261, y otros desarrollados en su "porción" estructural. De ello derivan y se apegan las leyes reglamentarias---------- El modelo asumido exige- de otro modo no tendría vida plena- un determinado "régimen electoral" entendido éste como el conjunto de "…derechos políticos, sistemas electorales, organismos electorales e institutos de democracia directa y semi-directa que se encuentran vigentes en un estado determinado, durante un período de tiempo determinado…" e incluye a "…los partidos políticos…" y al "…sistema de gobierno…" todos factores inescindiblemente unidos (las comillas son un extracto de la noción dada por José M. Pérez Corti en su "Derecho Electoral Argentino" Ed. Advocatus, 2010, página 115).----------
------ Por eso el universo "Régimen Electoral", teóricamente considerado, implica una suerte de sistema con diversos subsistemas que formando parte del todo tiene una definida identidad.----------
- ------ **2.** A los propósitos de esta decisión -pues sería excesivo hacerlo

de otra manera- es útil conceptuar, de forma sencilla, las categorías "…partidos políticos…" y "…sistema de gobierno…", para facilitar una correcta tarea de interpretación del texto constitucional local.---------- Y así es porque lo que aquí se trata es la definición del marco de competencia del legislador -órgano estatal- en lo que atañe a la regulación de aquellos (los partidos políticos), y al deslinde entre lo que es propio de esa materia y lo que ingresa en el distrito de lo "…electoral…" por su contenido.----------

-------De ello me ocupo renglón seguido.---------- **3.** La organización republicana del gobierno, como es sabido, importa división formal y sustancial de las funciones estatales (o división de poderes, como comúnmente se afirma), lo que repica no sólo en la composición de los órganos gubernativos sino, y muy especialmente, en su funcionamiento; más aún, en los estrictos límites o ámbitos en los que desarrollan su cuota de poder en el Estado, que le ha sido asignada escrupulosamente.---------- Ese uno de los propósitos fundamentales de las constituciones desde la aparición del constitucionalismo moderno; de allí que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la Francia de 1789, en su artículo 16, dejó consignado categóricamente que "…Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución…".---------- **------** La democracia representativa significa- genéricamente- que las deliberaciones colectivas, o sea las deliberaciones que afectan a la comunidad toda son tomadas no por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito y que "...Un Estado representativo es aquel en que las principales deliberaciones políticas

son tomadas por los representantes elegidos, sin importar que estos órganos sean el Parlamento, el Presidente de la República, el Parlamento en unión con los Consejos Regionales etc. (Hago una paráfrasis de nociones dadas por Norberto Bobbio).----------

------- Puede verse así un lugar común: existe una unidad comunitaria en la que las decisiones colectivas se comparten, son atribuidas al todo luego de un proceso de deliberación; pero ese proceso de deliberación no lo realiza el todo comunitario, sino aquellos que actúan como sustitutos investidos de ese todo y expresan su voluntad.----------

-- ------ Este es, sucintamente considerado y a mi parecer, nuestro "sistema de gobierno"; un punto de referencia ineludible a la hora de observar lo que es objeto de debate en este caso: si el legislador ha ido o no más allá de lo constitucionalmente permitido y cuál es el rol de los partidos políticos (se explica así el enlace indestructible del que hablábamos)----------

------- **4.** Como partido político, en la Argentina, identificamos a la persona de existencia ideal que, sin ser parte del Estado, está regida por el derecho público, intermedia entre aquél y la ciudadanía y es órgano fundamental del sistema democrático; el único vehículo a cuyo través se realiza la oferta electoral. Como tal es titular de derechos políticos que, no siendo absolutos, los ejerce conforme las leyes reglamentarias.----------

---------- Su personalidad, jurídico-política, es consecuencia de una decisión estatal que, ya lo decía, condiciona su vida, su desarrollo, el cumplimiento de sus fines y su extinción.----------

------- O en otras palabras, el Estado regula todo lo que a él le es atinente, y lo hace a través de los órganos predispuestos que fijan los modos de ejercicio de sus capacidades, en particular de aquellas que les atañe como sujetos titulares de derechos políticos.----------

------- Esos órganos predispuestos (el legislador) deben actuar -repito- con apego a lo que es, estrictamente, su competencia. No puede ser de otro modo pues toda regulación se proyecta sobre las facultades de autodeterminación del partido político, que no pueden ser desnaturalizadas.----------

------ Las implicancias de la ordenación resultan variadas.----------

------ Es que la tradición jurídico -política en la Argentina de los últimos 80 años es la de la regulación fuerte (fuerte control estructural y funcional), quizás el producto de la indispensabilidad de los partidos para el régimen democrático representativo, noción ésta que Mario Justo López desarrolla en su obra "Los Partidos Políticos", 3ra. Edición, Depalma, página 16, 1982. (Señalo un momento histórico, porque, aunque espuria, la primera regulación sólida en la Argentina fue la del Decreto Ley del 4 de Agosto de 1931, emitido por el gobierno dictatorial de José Félix Uriburu).---------- **5.** Vista a grandes trazos una noción de régimen electoral, sistema de gobierno y partidos políticos, observaremos como operan los conceptos en el plano de la Constitución Provincial.---------- Sin discusión acerca de la fuente de poder, el pueblo, y del modelo democrático representativo con base en los partidos políticos como medio de realización de aquella voluntad (Título IV "Participación de la Ciudadanía), la Constitución Provincial estipula en la Sección I el "Régimen electoral", que engloba el proceso electoral en toda su dimensión y los partidos políticos.----------

----- El artículo 256 es denotativo al respecto en tanto que afirma los modos de realización del sufragio, la fiscalización del proceso electoral, la composición de la lista de electores, el modo de ejecución de las elecciones, los límites al elector y la configuración de una porción del escrutinio: el provisorio.----------1.------

Renglón seguido, la Constitución se ocupa de las garantías al elector (art. 257), la salvaguarda del núcleo central del proceso electoral -el acto eleccionario- mediante la amenaza de sanción (art. 258) y el órgano de fiscalización electoral: Tribunal Electoral, reglando su composición y funciones (art. 259 y 260).---------- ------ Finalmente, art. 261, establece el marco para la configuración de la legislación de los partidos políticos, también en toda su longitud, ya que el texto, que es "base" según sus propias palabras, contiene los presupuestos mínimos para la libre creación de las entidades, derivándose de ello el ejercicio de los derechos atinentes.----------

----- En lo que atañe a la selección de los candidatos, también de manera genérica, la Constitución utiliza una fórmula amplia "…por procedimientos democráticos directos…". Sobre este tema volveré en otros tramos del trabajo que corre.----------

----- Los preceptos reseñados configuran un "marco" (por llamarlos así) que defiere a la Ley las minucias reglamentarias (uso el término al modo en que Carlos Sánchez Viamonte lo hace cuando define lo que es Constitución).----------

----- 6. Según mi interpretación la Constitución Provincial distingue a las leyes reglamentarias de la siguiente manera: **a.** las leyes de naturaleza electoral **b.** las leyes sobre partidos políticos.----------

----- Conocer la esencia de cada una no resulta un mero ejercicio intelectual, pues -y de allí la razón del problema planteado- el mecanismo de aprobación (sanción) es diferente. Para decirlo de otro modo: el ámbito competencial del legislador se ejerce de manera distinta.----------

------ Para las primeras se exige una mayoría agravada; para la otra la simple mayoría.----------

------ No ahondare en una indagación que involucre el porqué de esa

manera de prescribir; llevaría a extender en demasía el proceso decisorio, pero que se vislumbra de las líneas que prologan esta labor.----- 7. Sin perjuicio de lo cual han de formularse las siguientes cuestiones: ¿qué debe entenderse por ley "…de naturaleza electoral…"? y ¿qué es "…ley que establece el régimen de los partidos políticos…"?.----------

------ Las respuestas se pueden entrever, lo repito, a partir de lo que se ha referido en términos generales y del examen del propio texto constitucional.----------

------- 8. Ambas normatividades tiene un punto en común: refieren al "régimen electoral", concepto caracterizado en el punto 1 de estas consideraciones. Posiblemente este lugar compartido provoque algunas confusiones que exige un análisis delicado del texto constitucional, como se verá. De allí la necesaria conceptuación de las categorías en juego.----------

---------- 9 En efecto, las nociones vertidas, en un primer escalón de diferenciación, nos permite proceder por exclusión.----------

------ Como se ha expuesto en el punto 4 la regulación fuerte de los partidos políticos se traduce en leyes que condicionan todo el aspecto vital de esas organizaciones, incluida -lo que aquí interesa- la nominación de los candidatos a cargos públicos electivos.----------

------ El Estado, norma mediante, se introduce en esa propiedad capital adoptando el modelo que las circunstancias histórico políticas revelan como el más adecuado. Y esa elección es válida, siempre que respete el "marco" constitucional del que se hablaba.----------

10. Materia electoral es todo lo remanente, un universo amplio que involucra el ejercicio de los derechos políticos en general y los procesos electorales concebidos como un todo, tal se vio al principio

de esta exposición.----------

------ 11. Las dos vías regulatorias, que son paralelas, convergen necesariamente en un punto: la proclamación de los candidatos a los oficios públicos electivos, cuya pre-selección queda todavía -insisto- en el plano de los partidos políticos, sea cual fuese el sistema que se adopte.----------

------ Y el plano del empalme no cambia la naturaleza de las cosas, pues lo que se percibe estático en una exposición necesaria como esta, no puede ocultar o difuminar- a los ojos de quien observa- la dinámica propia del "régimen electoral", fluido por definición.----------

------ 12. Las primarias abiertas son, casualmente, un modelo de opción competitiva (democrática) en la panoplia de formas que esta circunstancia puede adoptar en el régimen de partidos.----------

------ Identifico mediante la locución "panoplia de formas" a variados ejemplos. Así: **a.** la decisión de la dirección partidaria o del líder partidario, **b.** la decisión de un cenáculo partidario o de bloque de líderes partidarios, que no necesariamente constituyen su dirección formal, **c.** la voluntad de una asamblea, convención o congreso partidario, **d.** la primaria cerrada (elección interna partidaria), **e.** la primaria semi-abierta, **f.** la primaria abierta, **g.** las primarias abiertas o semi-abiertas no compulsivas u obligatorias.----------

----- 13. La sanción de normas que consagran este último sistema ha sido parte de un proceso de intensa democratización de los partidos políticos, cuyo punto neurálgico puede situarse en la crisis del sistema contemporánea con la quiebra económica de la Argentina.----------

----- De todas formas la ola democratizadora de los 80 en la América Latina, ya perfilaba el fenómeno regional tendiente a evitar la digitación, el cacicazgo, o la oligarquía partidaria, como método de

selección en beneficio de formas más participativas.----------
-Pero repito, la crisis del sistema (que traducía con elocuencia la expresión "…que se vayan todos…") condujo aquí a la decisión de romper con la intermediación de los dirigentes partidarios, para establecer, como se dice, un conducto directo entre la ciudadanía y el eventual ofrecido (precandidato) en aras de lograr un mayor nivel de legitimación de aquel que sea próximo a elegir.----------
- ------- Es verdad que en nuestro país se sancionaron las Leyes 25.611 y 26.571 en este sentido. Estas son diferentes tanto en su contexto de creación cuanto en su texto, pero el lugar común es que refieren a la ampliación de la base subjetiva en el proceso de pre-selección de las candidaturas partidarias.----------
-
------ Mas la esencia de estas normas no cambia. Son ellas concernientes a la vida partidaria, por lo que pueden diferenciarse de las leyes electorales desde ese punto de vista.----------
------ 14. La determinación del concepto "ley electoral", que esbocé en el punto 11. de este trabajo adquiere contornos nítidos a partir del texto del art. 256 de la Constitución Provincial.----------
------ Su contenido, claramente, concierne al proceso electoral (en sus diversas etapas) que tiene por fin la cobertura de los oficios públicos electivos, luego de la selección de los candidatos partidarios.----------
------ En ese sentido, confirma la posición que sostengo la enumeración allí contenida: **a.** lo que concierne al proceso electoral general en sus variados aspectos: **1.** Fiscalización, **2.** Rol o padrón de electores, **3.** Simultaneidad, **4.** Duración y continuidad, **5.** Escrutinio (provisorio o definitivo) **b 1.** Lo atinente al sufragio o, mejor aún, a la regulación derecho político de elegir y de ser elegido, a salvo de lo especialmente previsto en la constitución **2.** Lo que toca al mecanismo práctico para

su realización: el voto (vgr. la adopción del voto electrónico).----------
---------- Sin perjuicio de lo expuesto, creo que esta enumeración no es taxativa -de allí mi propuesta de deslindar por descarte- en la medida en que, por ejemplo, el tema que toca a las capacidades de fijar arbitrariamente la fecha de una elección general provincial, fuera de la simultaneidad o de la convocatoria a elecciones nacionales, es parte de aquella incumbencia y por ende sólo susceptible de ser determinada por una mayoría agravada.----------Esta manera de pensar condujo a pronunciarme, en términos teóricos o académicos, en contra del momento establecido para la elección provincial de 2011 y de la decisión del Poder Ejecutivo de imponer una cronología diferente de aquella del Código Electoral Nacional.----------
------ Pero esto lo cito a manera de ejemplo, nada más.----------

-----15. Por cuanto he dicho en los párrafos precedentes entiendo que la Ley XII N° 9 se adecua a los estándares constitucionales y la demanda debe rechazarse.----------

------ 16. Finalizada la consideración de las cuestiones propuestas me ocuparé de las costas.----------
------ Teniendo en cuenta que existió contradictorio, debo pronunciarme respecto de su imposición. En este sentido estimo atinado proponer a los distinguidos colegas que el Cuerpo se aparte del principio objetivo de la derrota legislado en el art. 69 del C.P.CC. Ch. y que se impongan las costas por el orden causado (art. 69 último párrafo).----------
----

------ Hago mérito, así, de la densidad intelectual del tema tratado y de la ausencia de una jurisprudencia notoria o consistente al respecto, situaciones que pudieron provocar en el litigante una creencia razonable en la viabilidad de su pretensión o proposición.---------- ------ Las cuestiones constitucionales de la naturaleza de la que se trata constituyen casos difíciles y especialmente opinables, de allí esta posición que asumo al respecto.----------
----- 17. En lo que a honorarios atañe, prescindiré de pronunciar su cuantía en relación con los abogados estatales por la exención que establece la norma aplicable. (Ley XIII, N° 4, art 2).----------
----- En punto al doctor D. M. Z., por la vencida, expongo a los pares que se le fijen en la suma de veinte (20) Jus (art. 7 Ley XIII N° 4), con más el IVA si correspondiere.---------- Tomo como pauta para la medición la calidad trabajo desarrollado, la labor cumplida en el proceso, y lo arduo del tópico que trajo. Por cierto que, también, pondero el resultado final del pleito, con la salvedad que fue expresada en el punto 16.---------- **Así me expido y voto.**

------ A la misma primera cuestión el **Dr. PASUTTI** dijo: ----------

------ El Ministro que me precedió en el voto ha efectuado una adecuada referencia a los antecedentes y las constancias de la causa, por lo que me permito remitirme a ellos con el fin de no fatigar con reiteraciones innecesarias el desarrollo de mi voto.----------
-

------ Es por ello que me involucro directamente al tratamiento de la acusación planteada por la actora en cuanto a que con la introducción

de los arts. 34 inc. 3°, 66° a 72° y 74° a 80° de la Ley XII N° 9, se incluyó (en el título VII) un capítulo de neto contenido electoral titulado “De las Elecciones Primarias”, violándose así el art. 256 de la Constitución Provincial en tanto éste requiere de una mayoría especial para la sanción (y modificación) de leyes de naturaleza electoral, consistente en el voto de las tres cuartas partes del total de miembros de la Legislatura, y que en el caso, esa mayoría agravada no fue alcanzada.----------

------ Disiento con el planteo de la accionante y adelanto mi opinión en cuanto a que el procedimiento de sanción de la Ley XII N° 9 fue ceñido a las previsiones normativas de la Carta Magna provincial, no existiendo colisión alguna de la norma inferior con la cláusula constitucional. Doy mis razones: ----------

------ En miras de afianzar y consolidar el sistema democrático, como así también el impulso de la democracia participativa, la Constitución Provincial, a través del Título IV que denomina “Participación de la Ciudadanía”, prevé y regula, a partir del art. 256 y siguientes, un Régimen Electoral (Arts. 256/261), así como Mecanismos de Democracia Semidirecta (arts. 262/264).----------

------ La primera Sección de ese Título, denominada Régimen Electoral, abraza e incluye el dictado de una Ley Electoral general (art. 256), así como las Garantías de los electores (art. 257), las Sanciones por hechos contra éstos (art. 258), la integración y funciones del

Tribunal Electoral (arts 259/260) y finalmente, el marco regulatorio del régimen de los Partidos Políticos (art. 261).----------

------ Claramente, la Constitución, dentro de la regulación normativa general de la Sección que denomina "Régimen Electoral", ordena primero a la Legislatura Provincial, el dictado de una ley Electoral, y luego en el artículo pertinente, el dictado también de una ley que establezca el régimen de los Partidos Políticos que actúan en la Provincia.----------

------ Respecto de la primera -Ley Electoral (art. 256)- la Carta Magna encarga el dictado de "una ley electoral uniforme" para toda la provincia, con las bases que el constituyente le fijó y que se encuentran detalladas en los incisos 1° a 7°. Así entre los lineamientos generales requeridos, se prevén las características y forma del sufragio, la manera de realización de las elecciones, la forma del escrutinio y la inclusión de un régimen de suplencias.----------

------ Luego de disponer los presupuestos que debe contener la ley electoral a dictarse, a renglón seguido y en el mismo texto del artículo, la norma constitucional estableció una exigencia: que las leyes de naturaleza electoral necesitarán de una mayoría especial para su sanción y modificación, al requerir para ello, del voto de las tres cuartas partes del total de los miembros de la Legislatura.----------

------ Coincido aquí, con el razonamiento expuesto por el Sr. Procurador General al decir que ésta última disposición, de mayoría agravada, se limita solamente a la sanción de la ley general electoral

dispuesta por la norma superior.----------
--

------ Ello, porque como aludí párrafos arriba, unos artículos más adelante en el texto constitucional -el que lleva el número 261 y con el título de "Partidos Políticos- se ordena también a la Legislatura el dictado de una ley que fije el régimen de los partidos políticos que actúan en la provincia. Y nuevamente aquí, el Constituyente estableció bases sobre las que deberá apoyarse esa norma, las que precisó en siete (7) incisos.----------
--

------ Y cabe resaltar que este artículo no contiene referencia alguna a mayorías especiales para el procedimiento de sanción (o modificación) de la ley, como sí lo hace en el art. 256 respecto a la ley electoral.------

------ Continuando con éste análisis del artículo que prevé el dictado de la ley de partidos políticos, se advierte que entre los lineamientos generales fijados se estableció "la elección de candidatos por procedimientos democráticos directos" (inc. 4°).----------

------ Estoy persuadido que la introducción en la Ley XII N° 9 del capítulo denominado "Elecciones Primarias", que prevé las elecciones primarias (primarias abiertas, simultáneas y obligatorias –PASO–), no fue otra cosa que dar cumplimiento con lo establecido en el mencionado inc. 4° del art. 261 de la Constitución Provincial, pues las PASO son el mecanismo de selección de candidatos de los partidos políticos que compitan en las elecciones generales. Son un procedimiento

democrático directo de elección de candidatos, por parte de la ciudadanía, para cada agrupación política.----------

------ Tal como las define Adriel FERNANDEZ SANTANDER, en su trabajo publicado en la revista La Ley del 18/11/2014, "…siguiendo lo expuesto por el Dr. Dalla Vía, las elecciones primarias, también conocidas como internas, son el camino para elegir a los candidatos que cada partido político vaya a postular en las elecciones generales para cargos públicos electivos, pero de un modo competitivo y no atado a la voluntad de la cúpula partidaria".----------
Como lo adelanté al comienzo de mi voto, las razones hasta aquí expuestas me llevan al convencimiento que el procedimiento de sanción de la Ley XII N° 9, fue ceñido a las previsiones normativas de la Constitución Provincial. Interpreto que la ley fundamental distingue por un lado, la ley de naturaleza electoral de la ley de partidos políticos por otro, estableciéndoles plataformas y requisitos diferentes, entre ellos, el procedimiento de sanción, pues exige mayoría agravada para las primeras y guarda silencio respecto de las segundas.----------

------ Una interpretación y solución distinta, considero, sería tornadiza y equivaldría a exigir para la sanción y modificación de la ley de partidos políticos, una mayoría que el constituyente no previó, pues como dije, la introducción de elecciones primarias abiertas constituyen un método de selección competitiva de candidatos en el régimen legal de partidos políticos.----------
-

------ Ello no me impide considerar que la lectura del Título IV de la Constitución provincial puede generar alguna duda de interpretación,

pues ambas normas (electoral y de partidos políticos) comparten la misma Sección dentro del Régimen Electoral previsto, lo que podría ocasionar confusiones en su análisis.----------

------ Sin embargo, si ese fuere el caso, el ataque para lograr una eventual nulificación obliga a extremar los recaudos y a considerar la opción como último recurso que prevé el ordenamiento jurídico. Ya ha dicho este Tribunal que, "la declaración de inconstitucionalidad de una norma es un acto de suma gravedad, última ratio del orden jurídico, por lo que los Tribunales habrán de recurrir a ella sólo cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (Fallos 331:2068), en SD N° 15/SROE/2011.----------

------ Por todo lo dicho en los párrafos que anteceden, entiendo que la demanda debe ser rechazada. **ASI LO VOTO**.----------

------ A esta misma cuestión el Dr. **REBAGLIATI RUSSELL**, expresó:----------

------ Los Diputados Provinciales que integran la junta promotora del partido político "C. S. T." promovieron formal acción declarativa de inconstitucionalidad contra los artículos de la Ley XII N°9, cuya enumeración expresamente dejan indicados, por entender que su enunciado viola de manera flagrante y grosera la disposición del Art. 256 de la Constitución Provincial en cuanto establece que: "La sanción y modificación de leyes de naturaleza electoral requieren del voto de las tres cuartas partes del total de los miembros de la

Legislatura”.----------
-

------ Los fundamentos dados para la interposición de la acción que persiguen, han quedado expuestos acabadamente por el colega que ha votado en primer lugar. También se ha consignado del mismo modo la contestación que el Estado Provincial formuló con relación a los puntos destacados por los accionantes. Dicha enunciación me exime de su reiteración en este voto y los doy aquí por reproducidos.----------
-- La cuestión de índole constitucional traída a consideración de este Tribunal reviste interés legítimo por de los presentantes – diputados provinciales – integrantes de un partido político, pues en su ataque por esta vía excepcional, intentan preservar que el dictado de una ley, que entienden de carácter electoral, debía haber sido dictada con el voto de las mayorías que corresponden según lo dispuesto en el
Art. 256 de la Constitución Provincial.----------

------ El supuesto incumplimiento a la norma constitucional que invocan y su gravamen como integrantes de una agrupación política, amerita el avocamiento de este Tribunal a la controversia.----------

------ La solución al caso es de estricto análisis normativo. La tarea es de competencia exclusiva y excluyente de éste Superior Tribunal como interprete final y garante del cumplimiento de la Constitución local.----

------ Establecer el alcance de cada uno de los artículos implica la necesidad de un repaso de su texto.----------

------ Nuestra Constitución Provincial (C. P. en adelante), consagra en el Título IV denominado Participación de la Ciudadanía, la Sección I donde bajo la denominación "Régimen Electoral" establece a partir del Art. 256, las bases que debe contener una ley electoral, las garantías y sanciones que integran el proceso electoral, la competencia del tribunal que debe actuar, su composición y funciones.----------

------ Al final de la Sección I, se encuentra el Art. 261 que reza en su primera parte: "Una ley establece el régimen de partidos políticos que actúan en la Provincia, garantizando su libre creación y su integridad de vida democrática sobre las siguientes bases". Y continuación enuncia las pautas a las que tales organizaciones deben someterse para su legal funcionamiento.----------

------ En mi concepto ambas normas si bien comparten un aspecto electoral reconocen una raíz normativa diferente. El régimen electoral legisla sobre el derecho a elegir y ser elegidos que prevé el Art. 41 de la Constitución Provincial en cuanto reza: "Todos los ciudadanos tienen… el derecho de elegir y ser electos como representantes del pueblo, con arreglo a las previsiones constitucionales y legales". Y el modo de hacerlo es a través del sufragio (Art. 39 C.P.) que es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino.----------

------ En cambio los partidos políticos poseen como fundamento de su existencia el derecho a la libre asociación (Art. 40 C.P.).----------

------ Este derecho a la asociación debe ser ejercido bajo una condición esencial, que hace a la naturaleza de lo humano, sin la cual de nada le valdría asociarse y es que, el ejercicio del derecho sea libre expresión de su voluntad. De cumplirse esta premisa podrá afirmarse que el hombre es, por sobre todas las cosas un ser esencialmente libre y sociable.----------

------ Así al decir de Bielsa, el partido político no es un fin en el elector, sino un simple medio, que él puede utilizar voluntariamente, no sólo para su orientación política, sino también para su protección moral, ya que la jurídica la tiene el Estado. Es el partido un medio de unión, de cohesión, que hace más valioso o eficaz el esfuerzo de los ciudadanos (R. Bielsa "Derecho Constitucional" 3era Edic. pág. 238 E. Depalma Bs. As. 1959).----------

------ El derecho al sufragio (Art. 39 C.P.) y el derecho a la asociación partidaria (Art. 40 C.P.) han sido establecidos en la parte primera de la constitución y luego reglamentados en la segunda bajo el título IV, de la Participación de la Ciudadanía.----------

------ La reglamentación a la que aludo en la Convención Constituyente fue abordada por el Convencional Lizurume quien hace referencia al agregado final que se efectúa al entonces Art. 247 y plasmado en el actual Art. 256. Allí se expresa que las leyes de "naturaleza electoral" deben contar con el consenso imprescindible de los representantes del pueblo. No se consideró necesario disponer en la letra de la ley los "sistemas electorales" que se apreciaban corresponder, pero sí a modo de ejemplo se cita que aquellas que impliquen transferencia de votos

como la llamada “Ley de Lemas” deben ser aprobadas con el apoyo de las tres cuartas partes de los miembros de la Legislatura. De este modo se pretendía establecer claramente que un partido político que detente la mayoría de los diputados pretenda imponer un sistema electoral.----------

------ No parece ser abarcado en esta exigencia, repito dirigida a la adopción de un “sistema electoral”, la ley que regule la vida interna de los partidos políticos. Su tratamiento en la Convención lo fue mediante el tratamiento de un dictamen independiente al que trató el régimen electoral.----------
----- A nivel provincial y nacional se ha mantenido esta separación de tratamiento legislativo. En muchas provincias se adopta igual criterio, aunque en otras, forma parte del código electoral. En el orden local la provincia adeuda la sanción del código electoral y ello ha sido objeto de reclamo y pronunciamiento expreso por parte de este Superior Tribunal en SD 03/SROE/2010, pues nuevamente aquí una cuestión a la que se pretende vincular –carácter electoral- carece de su reglamentación específica.----------

------ No es que rehúya de la tarea interpretativa que es propia de los jueces, máxime cuando ella es de naturaleza constitucional, pero esto no desobliga la tarea a la que está llamado el legislador y que hasta el momento se encuentra incumplida.----------

------ La actual sanción de la Ley XII N° 9 no autoriza mediante una interpretación extensiva tildarla de electoral, stricto sensu, y de éste modo reputarla inválida por el modo de su aprobación. Su texto

armoniza con la exigencia del Art. 261 inc. 4, en cuanto propende la elección de candidatos por procedimientos democráticos directos.------

------ Si el partido político es un medio a través del cual se expresa el ciudadano, no necesariamente su organización, a través de un proceso democrático, implica que deba ser incluido como estrictamente de índole electoral y bajo esa interpretación, trasladarle la exigencia constitucional del Art. 256 de la C.P. conforme lo redactado en su última parte.----------

------ La organización partidaria puede desarrollarse y alcanzar sus fines, utilizando como uno de sus métodos, la elección mediante un sistema de votación como modo para seleccionar sus candidatos, también puede adoptar otro sistema o procedimiento y la ley que así lo establezca, debe ajustarse a las bases establecidas en la norma constitucional, pero sin que ello implique por esta razón tildarla de estricta naturaleza electoral.----------
-

------ El derecho a participar de los ciudadanos está también consagrado en la Constitución Provincial (Art. 41) y es deber de los Poderes Públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran sean efectivas. Ellos deben “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar su participación en la vida política, económica y social”.----------
-

------ Y precisamente, las elecciones primarias – PASO – se entiende al proceso de selección de candidatos a cargos públicos electivos llevados a cabo de forma competitiva, libre igual, secreta y directa (Conf. Dalla Vía, Alberto R. La Ley, 15/06/2011, LL 2011-C-1121.----

------ En consecuencia, no basta sólo el análisis formal del modo de la sanción de la ley y que, en el caso, amerita el análisis de su texto de manera independiente a toda la otra de estricta índole electoral, sino de poner en práctica el principio de conservación, según el cual deben realizarse todos los esfuerzos hermenéuticos posibles para mantener la validez de la norma. Así, conforme al citado principio de hermenéutica jurídica debe preferirse la interpretación que favorece y no la que dificulta los fines perseguidos por las normas (CSJN, Fallos: 316:532).----------

----- La interpretación de una norma -como operación lógica jurídica- consiste en verificar su sentido, de modo que se le dé pleno efecto a la intención del legislador, computando los preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (CSJN, Fallos: 323:1374).--------

------ Parece atinado entonces, adoptar criterios que permitan conservar la ley en la medida que una disparar interpretación no repugne los principios constitucionales que ella misma consagra y que hace a la organización política del estado. Este es el criterio que, siguiendo a nuestro Máximo Tribunal ha sosteniendo este Superior Tribunal, expuesto entre otros, en SD N°04/SCA/2013, al decir: “La declaración de inconstitucionalidad constituye la más delicada de las funciones

susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad, o última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ella, sino cuando una estricta necesidad lo requiera y no exista la posibilidad de una solución adecuada del juicio a la que cabe acudir en primer lugar.” (C. 2705. XLI, REX; 1305-2008; Fallo: 330, 2981).----------

------ Al no encontrar reunido en autos los extremos necesarios que ameriten expurgar del contexto normativo la ley así sancionada y no ser ésta contraria al sistema representativo, republicano y federal que adopta nuestra Constitución en su Art. 1, acompaño el criterio de mis colegas en cuanto propician declarar la constitucionalidad de la ley y rechazar la acción instaurada en su contra.----------
- ------ Así lo voto.----------

------ A igual cuestión el juez **Alejandro Javier PANIZZI** dijo:--------

------ **I)** Los antecedentes del caso fueron minuciosamente escritos en el primer voto, lo que me obliga a no reiterarlos para no agobiar al lector.-
----

------ La demandada impugnó la legitimación activa de su contraria. Pero esta última cuenta con la capacidad jurídica de estar en juicio ya que no reclamó la reedición de un debate que ha perdido en el seno de la Legislatura, sino que planteó la afectación de un interés concreto y

directo: la infracción constitucional al requisito invocado de la mayoría especial de las tres cuartas partes de una ley de naturaleza electoral. No cuestionó la sanción de una ley regular, sino la aprobación mediante el procedimiento ordinario de una ley que (según plantearon los actores) requería el quórum agravado.----------

------ Es decir, la parte actora denunció la infracción a un requisito constitucional que debía cumplir la Legislatura que cada uno de los diputados presentantes integra, lo cual confiere legitimación para reclamar la intervención de este Superior Tribunal de Justicia.----------

------ Como no puede haber poder sin control, siempre que la Legislatura infrinja un requisito que la Constitución establece o que prive de las garantías que ella asegura en el proceso de sanción de las leyes, cualquiera de sus miembros puede recabar la revisión judicial del acto irregular. Incluso para examinar su legitimidad de origen.----------
- De otro lado, tres de los actores se presentaron en su calidad de miembros de la Junta Promotora del Partido C. S. T. y a la norma que se reputa inconstitucional -en la demanda- se le asignó naturaleza electoral. Lo que hace que el caso subsuma en el artículo constitucional N° 256, último párrafo, y admita el examen jurisdiccional.----------

------ La parte demandada también alegó la falta de perjuicio de los demandantes, lo cual también debe ser desestimado, ya que la ley XII N° 9, impone la puesta en ejecución de comicios de candidatos, en los cuales, se involucra a todo el elenco que participa del proceso electoral. Lo que abarca, como se sabe, el desarrollo de una campaña, la erogación que ésta implica y -más importante- la celebración del acto comicial de

manera obligatoria y universal. Ello habilita a oponerse a la norma objetada (artículos 10 y 179, inciso 1.1. de la Constitución Chubutense).----------

------ **II)** Como quedó dicho en los votos previos, la Constitución de la Provincia del Chubut sistematizó, en la misma sección, a las elecciones y a las fuerzas políticas que participan en ellas. En el artículo 256 se refiere a las leyes electorales y, en el 261, a la de partidos políticos.----------

------ El final del primer artículo citado determina que la sanción y modificación de leyes de naturaleza electoral requieren del voto de las tres cuartas partes del total de los miembros de la Legislatura. Este mecanismo, no es obligatorio para reformar leyes de partidos políticos, ya que de haberlo querido así el constituyente, habría bastado incluir el requisito de la mayoría agravada al final de la sección (atañendo a ambas normas) y no en el último tramo del 256, refiriéndose sólo a éste.----------

------ Sin embargo, los artículos de la ley XII N° 9, del 66 al 80, son normas de indudable naturaleza electoral y por lo tanto debe satisfacerse el requisito del voto de las tres cuartas partes del total de los miembros de la Legislatura. Es más, no sólo debe cumplirse con éste, sino con la totalidad de las exigencias que allí se imponen (incisos 1 al 7 de la norma citada).----------

------ La ley atacada de inconstitucional establece un régimen imperativo de elecciones para designar candidatos a cargos políticos,

con todas las connotaciones, principios y requisitos del sistema comicial.----------

------ Las PASO constituyen un régimen electoral para la provisión de candidatos, no de cargos. Pero esta distinción no basta para desbaratar la esencia de su naturaleza comicial.----------

------ Los adjetivos “primarias”, “abiertas”, “simultáneas” y “obligatorias” califican el sustantivo elecciones. Pretender que las PASO no son un acto eleccionario por el solo hecho de que fueron incluidas en una ley de partidos políticos y no en un código electoral, es una mera estafa semántica.----------
-

------ Con cita de Pérez Corti, el doctor Pfleger, en su primer voto definió al “régimen electoral” como “… el conjunto de… derechos políticos, sistemas electorales, organismos electorales e institutos de democracia directa y semidirecta que se encuentran vigentes en un estado determinado, durante un período de tiempo determinado… e incluye a… los partidos políticos… y al… sistema de gobierno… que son tres factores inescindiblemente unidos”.----------

------ Lo que hizo la Legislatura, al omitir la sanción de un código de la materia y sancionar un acto estrictamente comicial, fue contrabandear a la ley que rige la vida de los partidos políticos, una norma de naturaleza electoral para injertarla allí sin cumplir con el requisito constitucional del artículo 256, parte final.----------

------ De manera que los artículos de la ley XII N° 9, del 66 al 80 son inconstitucionales.----------
-

------ La ley no puede ser aplicada en ningún caso, ya que el efecto de la inconstitucionalidad deber recaer sobre todos los partidos políticos y distritos provinciales, ya que de otro modo se afectaría el principio de universalidad de los comicios (artículos 37 de la Constitución Nacional y 256, inciso 1º de la Constitución de la Provincia del Chubut).---------

------ En resolución, propicio el acogimiento de la demanda, con costas (artículo 69 del Código Procesal Civil y Comercial).----------

----- Voto así.----------

------ A esta primera cuestión el Dr. **DE CUNTO** manifestó: ----------
----- I.- Comenzaré por analizar la cuestión relativa a la legitimación de los actores, lo que se vincula a la defensa opuesta por el estado provincial demandado en cuanto entiende que no hay lesión constitucional y por ende no se ha afectado derecho constitucional alguno. Con cita del Superior Tribunal local, considera que los actores no han identificado qué gravamen les ocasiona la ley cuestionada, ya que no se provoca un perjuicio real y concreto ni medió conculcación a derecho alguno (ver fs. 123 vta./124).----------

------ En el antecedente citado del STJCH (S.R.O.E. N° 03, del 14/09/10), el primer votante, Dr. Rebagliati Russell señaló, en cuanto a lo que aquí interesa, que la acción declarativa de inconstitucionalidad

es un medio directo de impugnación por el que se da inicio a un proceso jurisdiccional autónomo destinado a que se declare la invalidación de la norma general cuestionada. Una de las particularidades que presenta esta acción es que según la Provincia en la que se la articule va a estar supeditada a un tratamiento
diferenciado.----------

------ En tal sentido, un grupo de constituciones, directamente, no la han regulado, quedando sometido su ejercicio al reconocimiento legal, o a la aplicación directa de la doctrina de la Corte Nacional, con base en el art. 322 del C.P.C.C.N., o en la regulación que al respecto prevén los códigos procesales provinciales en lo que a acciones declarativas del derecho común se refiere (v.gr. Santa Fe, Catamarca, Tucumán). Otro grupo, ha previsto una acción directa, aclarando que la misma se desenvuelve dentro del marco del caso judicial, entendiendo éste fundamentalmente en el sentido de quien acciona tenga un grado de afectación diferenciado y está previsto dentro de las atribuciones de los tribunales superiores, de competencia originaria (v. gr. Buenos Aires, Mendoza, Río Negro). Un tercer grupo, ha consagrado la acción directa, pero sin exigir una afectación diferenciada en quien acciona, ni caso judicial, dejando en manos del legislador o de los tribunales, la admisión de una suerte de acción popular (v.gr. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jujuy, Chaco). Por último, existe un cuarto grupo que ha reconocido la existencia de un control abstracto, sin necesidad de afectación de ninguna naturaleza (v.gr. Salta) (cfr. Toricelli, Maximiliano, “El Sistema de Control Constitucional Argentino”, Ed. LexisNexis, Año 2002, pág. 299/328).Se agregó que en el caso de Chubut, esta acción está contemplada en el art. 179, inciso 1º, 1.1. de la Constitución Provincial, que expresa: “El Superior Tribunal de

Justicia tiene la siguiente competencia: 1º.Conoce y resuelve originaria y exclusivamente, en pleno: 1.1. De las acciones declarativas de inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, cartas, orgánicas y ordenanzas municipales, que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución y se controviertan en caso concreto por parte interesada…". Del texto normativo surgen las siguientes exigencias: a) competencia originaria y exclusiva, y en pleno del Superior Tribunal de Justicia; b) refiere a la inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales; c) materia regida por esta Constitución; d) se debe controvertir en un "caso concreto"; e) la acción debe ser peticionada por "parte interesada". De allí, que se consideró que esta Provincia se encuentra inmersa en el sistema que rige el segundo de los grupos a los que alude la doctrina citada".---------- Asimismo se destacó que el propio sistema de control que adopta la Carta Magna Provincial, no habilita una declaración en abstracto de la jurisdicción. Y en este punto coincide, en cierta medida, con lo que la Corte Nacional viene sosteniendo desde antaño - v.gr. en el marco de acciones de amparo-, al decir que no compete a los jueces hacer declaraciones generales o abstractas, porque es de la esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos (Cfr. C.S.J.N. Fallos: 2:253; 24:248; 94:444; 243:177; 256:103; entre otros). Se continuó señalando que la exigencia constitucional de "parte interesada", da cuenta que no estamos frente a una acción popular, ni frente a una petición de control abstracto de constitucionalidad. Se impone el ejercicio de una pretensión de sentencia declarativa que requiere de un caso, pleito o controversia. La legitimación es la situación especial en la que se encuentran las partes respecto del objeto de la pretensión procesal, y que la ley garantiza sólo a quienes están en esa posición,

el derecho a obtener una decisión sobre el fondo de la cuestión. En este entendimiento, “parte” es quien tiene un interés controvertido con otro sujeto de derecho, perteneciente a su propia esfera jurídica, quien en definitiva tiene algo que perder o ganar con motivo de la decisión judicial a dictarse (Cfr. Sesin D. - Pérez Corti, “Organismos Electorales”, Ed. Advocatus, Año 2006, págs. 60/61). De allí, que la parte deberá demostrar la existencia de un interés específico en la litis; o como lo ha dicho la jurisprudencia del Tribunal Cimero, que los agravios alegados la afecten de forma “substancial” o “suficientemente directa”, esto es, que posean “concreción e inmediatez” bastante para poder procurar dicho proceso (Cfr.C.S.J.N., Fallos 311:2104; 326:4774; 304:310; 306:1125; 320:1562; "Policonsultorios de Cabecera S.R.L. c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción meramente declarativa", 15/08/2.006; y Fallos: 326:3007; 331:2287 citados en el dictamen del Procurador General de la Nación en la reciente causa in re: “ T., Enrique c/ E.N.A. s/ amparo”- 15/06/2010; y Sesin, D.-Pérez Corti, en obra y páginas citadas).---------- Es por ello, se sostiene, siempre en el antecedente que se cita, que sobre la legitimación resulta necesario determinar si hay un nexo lógico entre el status afirmado por el litigante y el reclamo que procura satisfacer, el cual “resulta esencial para garantizar que sea una parte propia y apropiada” (Cfr. C.S.J.N., Fallos 322:528, cons. 9º citado en el dictamen referenciado). En dicha inteligencia se sostuvo que, no bastan, para la particular acción de inconstitucionalidad, las afirmaciones genéricas que pretendan sostener la vulneración de determinados derechos de raíz constitucional sin demostración acabada de su real incidencia en el pleito. De este modo al no mediar agravios directos, hay ausencia de intereses, y por ende, no hay parte en un sentido jurídico estricto. Asimismo el tribunal argumentó “…

que el ataque debe dirigirse con precisión, bajo una clara indicación del modo en que la norma cuestionada violentó los derechos constitucionales cuya tutela se pretende; y en función de las significativas consecuencias que provoca la declaración de inconstitucionalidad, cualquier deficiencia argumental que exhiba la pretensión no puede ser suplida por el Tribunal…" (cfr. v.gr. S.I. N° 10/S.R.O.E./10 entre
otras).----------

------ En el mismo antecedente citado, el Dr. Pasutti destacó que como explica Carlos Vallefin, con cita de Piero Calamandrei: "Instituciones de derecho procesal civil", vol. I, trad. de Santiago Sentís Melendo, EJEA, Buenos Aires, 1962, ps.262 y 263, "el juez, para aceptar la demanda no puede contentarse con adquirir la certeza de la existencia objetiva real de una relación concreta entre el hecho específico afirmado y la norma jurídica invocada, sino que debe, además, exigir que la persona que pide la providencia, y aquella respecto de la cual se pide, se encuentren respecto de aquel hecho específico en una tal situación individual que les haga aparecer como especialmente cualificados para afirmar y contradecir respecto de la materia" (La Legitimación en las Acciones de Interés Público, Ed. LexiNexis, pág. 47). La legitimación para obrar configura un elemento sustancial de la litis, cuya ausencia impide que la sentencia resuelva sobre el fondo de la litis. Se vincula directamente con la titularidad del derecho sustancial que se pretende ejercitar, la calidad de titular de la pretensión. En el caso que referencio, la actora, el partido político U.C.R., argumentó que tenía legitimación activa para cuestionar un decreto del Poder Ejecutivo Provincial en materia electoral, en tanto, partido político nacional con

actuación en el ámbito provincial. Ella deviene del reconocimiento que desde el rango constitucional la reforma de la Carta Magna Nacional efectuada en el año 1994 ha otorgado a los partidos políticos, al caracterizarlos como “instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38). Sobre ellos se ha dicho que revisten la condición de auxiliares del Estado y son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia y -por lo tanto- instrumentos de gobierno, cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros de la agrupación y entre éstos y la asociación (cf. Fallos 310:819; 312:2192; 315:380; 316:1673; 319:1645, y 326:576 y 1778, entre otros). Condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso la acción de los poderes gubernamentales, razón por la cual, al reglamentarlos, el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital (cf. Fallos 310:819;316:1673; 319:2700 -voto del juez Fayt-; 326:576 y 329:187, del dictamen del Procurador General al que remitió la Corte Suprema) (CNE Fallo Nº 3847/2007, del 25 de septiembre de 2007). Como tales, se siguió razonando, la propia norma constitucional les garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. (art. 38). Por lo señalado, gozan de legitimación suficiente para promover las acciones que entiendan necesarias para el resguardo aquellos derechos consagrados y enunciados supra.----------

------ El mismo ministro continuó discurriendo que desde el ámbito propio de la acción declarativa, Guillermo Enderle refiere que este

concepto legitimante se halla estrechamente vinculado al de interés, en orden a la particular naturaleza del objeto de la pretensión. De este modo -señala el autor- posee legitimación activa aquél que afirma ser titular de un interés concreto. (La pretensión meramente declarativa, Ed. Platense, 2da. ed., pág. 112). Conforme señaló el Tribunal en SD Nº 19/95 "el control de constitucionalidad en la Argentina -de carácter difuso- presenta una variada gama de posibilitadas vías o mecanismos, que parte desde su planteamiento en los procesos ordinarios (como acción o excepción - título o defensa), atravesando por acciones especiales (mandamientos de ejecución y prohibición, réplicas) y recursos también especiales (de inconstitucionalidad en Provincias, Extraordinario Federal), todo lo que ha dado en condensarse bajo la nominación metodológica de "procesos constitucionales". Y glosaba en relación a los caracteres comunes que pueden presentar estas vías, "… cuestión regida por la Constitución, planteada por las partes, en causa concreta, en presencia de daño -fuere éste previsto o acaecido- cada proceso constitucional se encuentra normativamente previsto, aunque no necesariamente regulado..."(Voto del Dr. Martín). En S.D. N° 06/SROE/06 expresó, siempre el Dr. Pasutti, que esto ocurre en nuestra Provincia, con la denominada acción declarativa de inconstitucionalidad prevista como de competencia originaria y exclusiva de este Superior Tribunal en el art. 179° inc. 1.1 de la Constitución desde 1994, ya antes admitida en el art. 32º inc. 2 de la Ley 37º -aunque nunca regulada adjetivamente-, que Miguel Ortiz Pellegrini ha definido como aquella que "…tiene por función esencial la de ser el canal a través del cual los habitantes pueden hacer reconocer sus derechos y garantías constitucionales que estiman podrían ser vulnerados por alguna ley, decreto, reglamento, resolución, cartas orgánicas y ordenanzas municipales, sobre materia regida por dicha

Carta Magna y se controvierta en caso concreto por parte interesada.- (conf. "El Control de Constitucionalidad por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba" - Marcos Lerner Editora Córdoba - pág. 261).----
---

------ Además, sigue expresando el Dr. Pasutti, se indicó en la citada S.D. 25/95 que aquella señalada ausencia de regulación, indujo al Cuerpo auxiliado por la hermenéutica de las Cortes -Nacionales y Provinciales- y la doctrina, a discernir su naturaleza (ordinaria, especial, excepcional), sus caracteres, precisar sus alcances y las condiciones de acceso a su ejercicio, estableciendo en ese marco que debe ajustarse a los recaudos procesales previstos en el art. 322 del CPCC para las acciones declarativas en general, caracterizándola como un poder autónomo para excitar la jurisdicción de este Superior Tribunal de Justicia, de naturaleza preventiva y subsidiaria, aclarando que no se trata de habilitar un control "puro" de inconstitucionalidad, sino que debe corresponder a un "caso" concreto, con suficiente legitimación activa del pretensor… En cuanto al recaudo de la existencia de un caso concreto, se dijo que éste importa la necesidad de que exista una cuestión real, sustancial y actual, que afecte al demandante, descartándose del concepto las cuestiones teóricas o abstractas, o cuando no exista un hecho justificante de la pretensión jurídica incoada, o sin la existencia de un caso concreto que demande tutela judicial (SD 25/95). El interés consiste en una situación de hecho tal, que el actor, sin la declaración de certeza, sufriría un daño, de modo que la declaración judicial se presenta como el medio necesario para evitar ese daño (Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, “Compañía Gral. Fabril Financiera S.A. c/ D.G.I. s/ proceso de conocimiento”, causa N° 24.993/95, del 14/02/96). La ausencia de este recaudo impide

considerar que el sujeto activo posea interés suficiente para deducir la acción, y desde ya que no lo es si se invoca un mero interés moral o científico.----------

------ En SI N° 81/SCA/02 se expresó que “si falta el daño en el que radica el interés presupuesto de cualquier demanda, los jueces no están facultados a intervenir, porque acarrean una verdadera falta de jurisdicción: "la existencia o inexistencia de interés en la actividad jurisdiccional, puede y debe ser examinada por los jueces aunque no se haya suscitado cuestión al respecto, porque en el supuesto de inexistencia de interés del reclamante, la admisión de pretensión importaría una declaración abstracta y los jueces no pueden hacer declaraciones abstractas" (CN Civ., sala D, Oct.6-1089; LL 1990-B143). Consecuentemente, el estado de incertidumbre que fundamenta la acción declarativa debe derivar de "circunstancias de hecho que, objetivamente apreciadas revistan suficiente aptitud para provocar un daño. Si falta ello, el sujeto carecería de interés para deducirla" (CN Civ., Sala E, 25-4-85; ED, 115-686). Ya que "la incertidumbre sobre la existencia de una relación jurídica no es suficiente para obtener la decisión judicial pretendida, pues deben darse todos los presupuestos de hecho que marca el art. 322 del Código Procesal, lo que no ocurriría si no resultara nítida en el caso la existencia de un perjuicio o lesión actual, atento que en este supuesto, como en cualquier otro la jurisdicción no debe formular declaración abstracta" (CN Civ., sala F, agosto 19-1983-ED 126-146; Ana María MOLAS, "Acción Declarativa de Mera Certeza", ED 128-199). Ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que no es necesario probar en este tipo de acciones los hechos concurrentes a la existencia o no del derecho, sino los que en concreto dan nacimiento al interés para plantear el pedido de

declaración de certeza (CS, octubre 20-1983, Bridas, S.A. c. Neuquén, provincia del). Este Tribunal ha expresado que "este requisito de potencialidad dañosa, se constituye en una condición de procedibilidad de la acción declarativa -autónoma- de inconstitucionalidad (S.D. Nº 19/95), de aquéllas que el juez debe verificar aún de oficio, de conformidad con el art. 337 C.P.C.C." (S.I. N°44/SCA/97, 58/SCA/02, 24/SCA/09).----------

------ Reflejada, a mi juicio, en los párrafos precedentes, la doctrina que el tribunal sentó en el precedente citado por la demandada con relación a la necesidad de que la actora en este tipo de acciones debe acreditar una lesión constitucional concreta, “suficientemente directa y diferenciada”, he de señalar lo siguiente. Varios de los actores son integrantes de la junta promotora del partido “Chubut Somos Todos”, y se consideran parte interesada por entender que, por un severo vicio de forma que violó la mayoría prescripta en el art. 256, inc. 7 de la Const. Prov., se ven afectados por la implementación de un régimen electoral dentro de la ley de partidos políticos, con la que en nada se vincula (ver fs. 45 vta. “in fine”/46). A su vez, en la ampliación de demanda, los coactores miembros de la junta promotora del partido político arriba referido, destacan que el dictado del decreto N° 1805/14, consecuencia de las normas de la ley XII N° 9 atacadas en la demanda, importa un acto que se inmiscuye en la vida interna y democrática del partido del que forman parte, privando a sus autoridades a que fijen la fecha de la elección interna que consideren menester, amén de que se dispone la participación conminatoria de neto corte obligatorio de todos los ciudadanos de la provincia, cuando antes participaban sólo los afiliados al partido (ver fs. 57).----------

------ En el citado precedente que trajera a la memoria la demandada “UCR s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad. Decreto N° 630/2010” (Expte. N° 22013-U-2010), se decidió que la actora no había demostrado perjuicio o lesión constitucional concreta, dado que la norma impugnada, un decreto del ejecutivo provincial que fijaba la fecha de las elecciones para los cargos electivos provinciales a realizarse en el año 2011, no impedía al partido político impugnante, desarrollar, entre otras actividades propias, los procesos internos de selección de candidatos, concertación de acuerdos y divulgación de ideas, por lo cual las afectaciones invocadas no pasaban de ser hipotéticas, genéricas y abstractas; en definitiva no se afectaba que la agrupación accionante pudiera cumplir con los plazos electorales. La cuestión traída a juicio en la especie es diversa. Ello es así porque, más allá de la solución de fondo que se adopte, los actores como afiliados a un partido político interviniente en el proceso electoral a realizarse en el año en curso (conf. arts. 38 de la Const. Nacional y 40 de la Const. Provincial), invocan que por las normas atacadas se obliga al partido a intervenir en un proceso de elección de candidatos en el cual, todos los ciudadanos participan de manera obligatoria, afectándose la vida interna partidaria, privándose a los afiliados a intervenir de manera exclusiva en dicho proceso de selección. Esta situación efectivamente se presenta -reitero más allá de lo que se decida en cuanto al derecho que asista o no a la actora a resistir la normativa objetada- de acuerdo a que el articulado impugnado, básicamente desde el artículo 66 al 80 de la ley XII N° 9, prevé un determinado proceso electoral para la selección de los candidatos partidarios a los cargos públicos electivos provinciales y municipales, mediante un solo acto electivo que se impone a las agrupaciones políticas de manera obligatoria.----------

------ En consecuencia de lo anterior, entiendo que la actora reviste suficiente legitimación y ha precisado la lesión constitucional concreta exigible para este tipo de acción, por lo que ha demostrado su interés jurídico en postular su pretensión, sentado lo cual, pasaré a examinar los argumentos sustantivos de la demanda de inconstitucionalidad planteada.----------
-

------ **II.-** Sin perjuicio de que el argumento central de la actora reside en que determinados artículos de la ley XII N° 9 resultan inconstitucionales por cuanto versan sobre la materia electoral y en tal inteligencia dicha ley debió ser sancionada con el voto de los ¾ del total de los miembros de la Legislatura, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 256 de la Const. Provincial, dejaré dicha cuestión para analizar al final del voto, y comenzaré por desbrozar otras cuestiones introducidas en la demanda y contestación.----------
----- **1)** En primer lugar me referiré brevemente a lo postulado por el estado provincial en cuanto la cuestión que nos ocupa importa una cuestión política no judiciable, en virtud del principio de separación de poderes, ya que reconocida la facultad del Poder Legislativo para aplicar la constitución dentro de los límites de su legítima actividad, el modo en que dicho poder cumple las prescripciones constitucionales atinentes al procedimiento de formación y sanción de las leyes no constituye una cuestión no judiciable (ver fs. 126 vta./127).----------

------ No escapa al suscripto que la Corte Suprema aplicó la llamada doctrina de las cuestiones “políticas” no judiciables, el que se trata de un concepto poco preciso que se configura por el ejercicio de facultades privativas y exclusivas de un órgano del poder: el acto por el cual ese

órgano ejercita una facultad privativa y propia, no es revisable judicialmente. Ya desde la doctrina se había criticado este "repliegue" de la Corte en el ejercicio del control de constitucionalidad. No ser revisable significa que la violación constitucional en que puede incurrir un acto político de tal naturaleza, carece de remedio: el órgano que ha emitido ese acto contrario a la constitución, no es pasible de que un órgano judicial lo nulifique o invalide, declarándolo inconstitucional. El problema radica en que la exención de control judicial involucra exención de control de constitucionalidad. Su aplicación importa que el no juzgamiento de las cuestiones políticas viola el derecho a la jurisdicción de la parte afectada, en cuanto le impide obtener una sentencia que resuelva la cuestión política propuesta o comprometida en la causa: la sentencia se dicta para limitarse a decir que sobre aquella cuestión el juez no puede pronunciarse. Implica también declinar el ejercicio pleno de la función estatal de administrar justicia; se impide remediar la eventual inconstitucionalidad de las actividades que, por configurar cuestiones políticas, quedan exentas de control judicial; por último si el estado no es justiciable cuando algunas de sus actividades se escudan tras la pantalla de las cuestiones políticas, la "responsabilidad" estatal se esfuma, pese a la eventual infracción constitucional en que incurra. Al respecto, es de considerar que el artículo 116 de la Const. Nacional antiguo art. 100- determina la competencia de la justicia federal, incluyendo en ella "todas las causas que versen sobre puntos regidos por la constitución". Cuando se dice "todas" las causas, es imposible interpretar que haya "algunas" causas (las políticas) que escapen al juzgamiento. Dividir las causas en "judiciables" y "políticas" es fabricar una categoría de causas en contra de lo que impone la constitución (conf. Bidart Campos, Germán J.: "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Ed. Ediar,

1994, T° II, págs. 520/522). He de añadir a la cita de de autoridad efectuada, que en el ámbito provincial, y en concreto en el de este tipo de acciones, la norma del art. 179, inc. 1.1 de la carta magna local impide evadir el control de constitucionalidad por cuanto expresamente se menciona a las leyes como objeto de la pretensión de inconstitucionalidad cuando estatuyan sobre materias regidas por la carta magna, como en este caso que se imputa la infracción al artículo 256 “in fine” de la Const. Provincial en la sanción de una ley.----------

------ Amén de lo indicado, cabe recordar que la doctrina de las cuestiones políticas fue formulada por la Corte Suprema de los Estados Unidos al decidir, en 1803, el célebre caso Marbury v. Madison. Y entre nosotros, la doctrina de las cuestiones políticas fue invocada, por primera vez, en la sentencia dictada el 24 de octubre de 1861 por el tribunal superior de la provincia de San Juan. Fue aceptada por la Corte Suprema de la Nación a partir del caso Cullen c. Llerena, resuelto el 7 de septiembre de 1893 (Fallos 53:430), con la disidencia del juez Luis V. Varela, siendo aceptada por nuestro máximo tribunal nacional en numerosos pronunciamientos. Sin embargo, tanto en los Estados Unidos como en nuestro país, se advierte una firme línea jurisprudencial que, con un criterio dinámico y acorde a la idea política dominante en la sociedad, tiende a reducir sensiblemente los casos que configuran tales cuestiones políticas. Entre ellas cabe citar las cuestiones que se suscitan con motivo de la remoción de magistrados judiciales y gobernadores de provincia (Fallos 308:961; 310:348, 804 y 2031; 314:1723; 315:781; 316:2940; 317:874; 321:2339), la validez de las elecciones provinciales)Fallos 314:1915), la reforma constitucional (Fallos 316:2743; 322:1616), el ejercicio por parte de las cámaras del

Congreso, de las prerrogativas resultantes del artículo 634 de la Ley Fundamental (Fallos 324:3358), las sanciones congresuales (Fallos 318:1967) (conf. Badeni, Gregorio: "Tratado de Derecho Constitucional", Ed. La Ley, 2006, T°I, págs. 304/307). Restaría añadir a la lista de antecedentes de la Corte Suprema, el reciente fallo in re: "Aparicio, Ana Beatriz y otros c/ E.N. –CSJN- Consejo de la Magistratura. art. 110 s/ empleo público" (CSJ 1095/2008 (44-A)/CS1), del 21/04/15, en el cual, el alto tribunal decretó la nulidad del decreto 856/14 que aprobaba la lista de conjueces para integrar la Corte Suprema, por no haberse contado con el acuerdo de los 2/3 del Senado de conformidad con lo dispuesto por el art. 99, inc. 4 de la Const. Nacional.----------

----- Por lo expuesto es que debe desecharse el argumento de la demandada en cuanto a que el presente caso cae bajo las previsiones de la doctrina de las cuestiones políticas no judiciables.----------

- **2)** La actora invoca asimismo que por el artículo 261, inciso 4 de la carta magna local se establece que la elección de candidatos se debe realizar por procedimientos democráticos directos, pero haciendo referencia a que la exclusiva legitimación es para los afiliados, de acuerdo a lo establecido en los incisos 2 y 3. Cita la opinión de Gerosa Lewis al respecto, añadiendo que a lo largo del artículo 261 se plantean las bases que debe respetar la ley orgánica de partidos políticos, pero siempre teniendo en cuenta que las normas allí incorporadas regularán la vida interna del partido y no su relación con la comunidad en su conjunto, de allí que son los afiliados quienes deben participar exclusivamente en las elecciones internas para seleccionar a los candidatos (ver fs. 47 vta./48 vta).----------

------ Este argumento no lleva razón, dado que el artículo 261 de la Constitución Provincial, como efectivamente lo transcribe la accionante, en su inciso 4, establece, como una de las bases del contenido de la ley de partidos políticos, la "Elección de candidatos por procedimientos democráticos directos", sin hacer mención a que en ese proceso electoral deban participar exclusivamente los afiliados. La demandante deduce dicha "exclusividad" de lo dispuesto en los incisos anteriores. El inciso 2 establece "Un mínimo de afiliados en relación con el padrón electoral", y el 3 dispone la "Elección de sus autoridades por un sistema que permita la fiel expresión de la voluntad del afiliado". Es así que resulta claro que, una interpretación literal de la norma, conduce a considerar que es exclusiva la participación de los afiliados para la elección de las autoridades partidarias pero no para la de los candidatos, ya que para ello no se hace referencia a la voluntad de los afiliados. Pero no sólo conduce a esta consideración una interpretación de carácter literal, por la cual el uso y la comprensión de los vocablos en el idioma en que la norma está formulada debe llevar al intérprete a combinar el sentido común con el sentido técnico. También ha de considerarse la norma como integrada en el contexto unitario y sistemático donde está ubicada, para no quedarse con palabras sueltas (conf. Bidart Campos, op. cit., T° I, pág. 121). Se trata de la interpretación "orgánico-sistemática", utilizada en ciertas oportunidades por la Corte para respetar el sentido pleno u orgánico de la constitución, es decir, el sentido que se inferiría del juego armónico de los distintos artículos que componen la constitución -Fallos 291:181- (conf. Gargarella, Roberto: "De la alquimia interpretativa al maltrato constitucional. La interpretación del derecho en manos de la Corte Suprema Argentina", en Gargarella (Coordinador): "Teoría y Crítica

del Derecho Constitucional", Abeledo-Perrot, 2008, T° I, pág. 235).----------

------ Desde esta última perspectiva los actores podrían alegar que el inciso 4 del artículo 261 debe "leerse" en concordancia con los incisos 2 y 3, sin embargo, por un lado resulta sintomático que no se repitiera el vocablo "afiliado". Y una interpretación orgánico-sistemática no puede reducirse a una mera armonización con las normas más próximas en el articulado, sino, como lo señalara la Corte en el antecedente referido, se trata de respetar el sentido pleno u orgánico de la constitución. En ese sentido, debe señalarse que el artículo 41 de la Constitución Provincial resulta claro en cuanto a consagrar el derecho de participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, y concretamente se refiere a elegir y ser electos como representantes del pueblo. Pero amén de ello, en comentario al artículo 38 de la Constitución Nacional, que también contempla, dentro de las bases constitucionales de los partidos políticos, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, la doctrina es unánime en considerar al sistema de primarias abiertas como un método más democrático de elección de los candidatos. Concretamente, respecto de este punto se ha dicho que la norma entreabre espacios sugestivos que pueden ser razonablemente cubiertos por la ley de partidos políticos y por la de régimen electoral, así como por decisiones internas de los mismos partidos. Y en ese sentido, el artículo 38 no impide, por lo que permite, que una ley, y más todavía la normativa partidaria interna, obliguen a que la oferta pública de candidaturas sea precedida por una selección intrapartidaria con participación de los afiliados, y acaso, también de los que no lo son (conf. Bidart Campos, op. cit., T° VI, págs. 276 y 278). Asimismo frente al dictado del mismo

tipo de normas, esto es que imponen las elecciones primarias abiertas, en el orden nacional, el mismo autor citado opinó que si el Congreso puede legislar en materia electoral y partidaria, hay que admitir que lo puede hacer en las distintas etapas o instancias en que, razonablemente, subdivide la cuestión. Por lo tanto no se vulnera el "espacio interno" de libertad y de autonomía institucional de los partidos, ni con la obligación de realizar elecciones internas, ni con la simultaneidad establecida para todos los partidos (conf. Bidart Campos: "El artículo 38 de la Constitución y las elecciones internas y simultáneas", LL, 2002-F-751).----------

------ En el ámbito nacional, rige la ley 26571, modificatoria de la ley 23298 de Partidos Políticos, que en su Título II (arts. 18 a 46), establece el mismo sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, que la normativa provincial, la cual es un reflejo de la nacional. Acerca de esta ley, denominada "Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral", se ha considerado que fue dirigida a establecer una relación directa entre los posibles representantes y los electores, alterando (e incluso rompiendo) las estructuras partidarias intermedias que solían elegir a sus candidatos en reuniones cerradas, donde sólo se encontraba presente la alta dirigencia y a espaldas de los afiliados. Cronológicamente, hasta esa ley, los pueblos no votaban a quien querían, sino quienes eran ofertados, implicando que el pueblo se alejara cada vez más de la participación política ya que ninguno de ellos alcanzaba a satisfacer la totalidad de las expectativas al momento del sufragio. La ley de democratización, al romper con la intermediación de los dirigentes partidarios, estableció un canal directo entre el futuro candidato y el pueblo, trayendo consigo un mayor nivel de legitimación de aquél que sea próximo a elegir (conf.

Heffes, Mario: “Una aproximación a las elecciones primarias: Causas, justificaciones y efectos en la democratización de la información”, disponible en www.infojus.gov.ar, Id Infojus: DACF110126).----------

------ En síntesis, concluyo que la normativa impugnada no infringe la norma del artículo 261, inciso 4 de la Const. Provincial, dado que, esta norma no sólo no establece la exclusividad de la participación de los afiliados en la elección de los candidatos, sino que además, la participación de todos los ciudadanos en este proceso se aviene de manera más armoniosa con el amplio derecho a la participación consagrado en el artículo 41 de la misma carta magna provincial, amén de que ha quedado reflejado que, tanto el Congreso en el orden nacional, como la Legislatura en el provincial, tienen competencia para regular este proceso de elección de candidatos en la forma efectuada, ya que en nada contradice, por el contrario mejora y legitima la representación política, lo normado en los artículos 38 y 261, inciso 4 de las constituciones nacional y provincial respectivamente.----------

------ **3)** Sentado lo anterior, es claro que el argumento central, tal como lo dijera “ut supra”, de la demanda, radica en la violación al quórum de sufragio agravado que establece el artículo 256 “in fine” de la Const. Provincial. Comenzaré por indicar que, tanto la norma referida que versa sobre la “Ley electoral”, así como el artículo 261 que lo hace sobre los “Partidos Políticos”, se encuentran dentro de la misma Sección I denominada “Régimen Electoral”, del Título IV “Participación de la ciudadanía”, de la Parte Segunda “Autoridades de la Provincia”. Ahora bien, que ambas normas, los arts. 256 y 261 se encuentren bajo la misma sección que se denomina “Régimen Electoral”, no implica que ambas versen sobre la materia electoral. Es

que en distintas normas tanto de la Constitución Nacional como Provincial, se distingue entre la materia electoral de la de los partidos políticos, aunque la conexión entre las mismas resulte evidente. Por un lado, bajo el capítulo de "Derechos Políticos" de la constitución local, el artículo 39 consagra el derecho al sufragio de claro contenido electoral; mientras que el artículo 40, de manera diferenciada, hace lo propio con el derecho de asociarse en partidos políticos.----------

------ Pero dicha distinción resulta aún más clara en la constitución federal, cuya normativa no puede escapar al interpretar la local, dada la subordinación de esta última respecto a la forma de gobierno y la parte dogmática de aquélla que dispone el artículo 5 de la Const. Nacional. Al respecto es de destacar que el artículo 77 de la ley fundamental nacional, al enumerar las materias que requieren un quórum de sufragio calificado de mayoría absoluta del total de los miembros de las cámaras menciona al régimen electoral y de partidos políticos, por lo que es claro que se trata de materias diversas. Y otro tanto acontece con el artículo 99, inciso 3, cuando enumera las materias sobre las que el Presidente tiene prohibido dictar decretos de necesidad y urgencia, las que son cuatro: penal, tributaria, electoral, o el régimen de partidos políticos. Al respecto es destacable que esta prohibición se replica en el artículo 156, 3er. párrafo de la carta magna provincial, por lo que es claro que también la constitución provincial distingue lo que es materia electoral de la de partidos políticos. Es así que no obstante que la ley fundamental local englobara ambas materias bajo la misma sección de "Régimen Electoral", ello no significa que tanto las materias enumeradas en el art. 256 como en el art. 261 hagan a la materia electoral. Es más, la propia actora tiene bien en claro la distinción entre la materia electoral y la de los partidos políticos cuando en su demanda hace referencia a lo que es

objeto de la materia electoral y de la materia de los partidos políticos, destacando que en la primera cabe incluir los procedimientos tendentes a elegir a nuestros representantes (ver fs. 47, anteúltimo párrafo), y en la segunda el funcionamiento interno de los partidos (ver fs. 47 vta., 1er. párrafo).Dicho esto, encuentro un notorio paralelismo entre la norma del art. 256 de la Const. Provincial y la del art. 37 de la Const, Nacional, y otro tanto entre las de los arts. 261 de la local y 38 de la federal. En efecto si se analiza el contenido del art. 37 de la carta magna federal, trata sobre el ejercicio de los derechos políticos con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, consagra el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, así como la igualdad real de oportunidades ente varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios la que se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral. Me detengo para señalar que en esta última disposición se vuelve a distinguir entre la materia electoral y la de los partidos políticos. Por su parte, de manera más precisa, el art. 256 de la ley fundamental provincial comienza por consagrar el sufragio de manera casi idéntica: universal, igual, personal, secreto y obligatorio, refiriendo el resto de los incisos del artículo al proceso electoral general, esto es, a la elección por la ciudadanía de sus representantes en los cargos electivos provinciales.----------

------ En cambio en el artículo 38 de la constitución federal, cuya materia es el régimen de partidos políticos, amén de caracterizarlos como instituciones fundamentales del sistema democrático, que su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto de la Constitución, se indica que ésta garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la

competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos (la negrita me pertenece), el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. Finalmente dispone que el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes, así como que los partidos deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y patrimonio. El artículo 261 de la constitución estadual es análogo al artículo precitado, ya que dispone que una ley establece el régimen de los partidos políticos que actúan en la Provincia, garantizando su libre creación y su integridad de vida democrática, y señalando las siguientes bases de contenido que deberá tener dicha ley: sanción de una carta orgánica y plataforma electoral, un mínimo de afiliados en relación al padrón electoral, elección de sus autoridades por un sistema que permita la fiel expresión de la voluntad del afiliado, elección de candidatos por procedimientos democráticos directos (la negrita me pertenece), publicidad del origen y destino de los fondos, organización interna que garantice la representación de las minorías, y distribución de cargos partidarios que respete el principio de igualdad entre sexos.---------- Como se puede apreciar el contenido de ambos artículos es prácticamente el mismo, y me encargué de resaltar que ambas constituciones prevén en el régimen de partidos políticos el proceso de elección de los candidatos de los partidos o agrupaciones partidarias para los cargos públicos electivos. Es cierto que desde la doctrina se ha caracterizado la materia electoral a partir de considerar que el derecho electoral es una rama del derecho público que está integrada por el conjunto de normas jurídicas que regulan el sistema electoral aplicable para la designación de los gobernantes y las condiciones que deben reunir las personas para participar en el curso del proceso electoral, ya sea para formar parte del cuerpo electoral o para ser elegidas en ciertos cargos gubernamentales. Y bajo ese sentido

amplio se ha dicho que las disposiciones fundamentales en materia electoral están contenidas en los arts. 16, 33, 37, 38, 44, 45, 48, 54, 89, 94 y 99 inc. 4; y 19 de la Const. Nacional (conf. Badeni, op. cit., T°I, pág. 970). Como se ve al señalarse que el artículo 38 regula materia electoral se entiende que existe materia electoral en la regulación de los partidos políticos. Pero a los fines de la demanda a decidir, la disposición del artículo 256 “in fine” de la carta magna local, más allá de la discutible profesión de fe “esencialista” del constituyente, al hablar de leyes de “naturaleza” electoral, por su ubicación al final de dicho artículo, cabe entender que se exige la mayoría calificada de ¾ del total de los miembros de la Legislatura para las leyes que tengan por contenido las materias indicadas en los incisos de dicha norma. Y aún, cuando desde un punto de vista amplio de lo que se entienda por “materia electoral” pueda incluirse el proceso de elección de candidatos de los partidos, es evidente que tanto el artículo 38 de la Const. Nacional como el 261 de la ley fundamental estadual, incluyeron esa materia dentro del régimen de los partidos políticos y el artículo 261 mencionado no exige la mayoría de quórum de sufragio calificada mencionada. Es así que en todo caso, la norma del artículo 261, inciso 4 importa una norma particular respecto de la general del 256, ya que fue voluntad del constituyente provincial apartar la regulación del proceso de elección de candidatos de la regulación del proceso electoral general e incluirlo en el régimen legal de los partidos políticos, y en esto, fue coincidente con el constituyente nacional.----------

---

------ Existen otros argumentos que me conducen a reafirmar lo precedentemente razonado. En el precedente del STJCH mencionado en el considerando I, el ministro Rebagliati Russell expresó con relación

a la exigencia del quorum de sufragio agravado dispuesto en el artículo 256 “in fine” de la C.P. que “A título informativo, es pertinente indicar que la mayoría agravada a la que se está refiriendo la norma, de acuerdo a los antecedentes parlamentarios que tengo a la vista, se introdujo al texto constitucional con la modificación del año 1994, luego de un consenso unánime de los convencionales y de mantener las normas vigentes hasta ese momento. La adecuación que se hizo para incorporar tal párrafo, tuvo en miras evitar que un partido que tenga la mayoría de diputados pueda imponer “un sistema electoral” en particular. Nada se modificó de las bases que impone la Constitución en esta materia. Es decir, el espíritu con el que se incorporó la mayoría agravada no se vincula, en este caso, con el principio o base del inciso 4 del art. 256 C.P. En efecto, de los fundamentos del convencional L., al tratarse el Régimen Electoral se puede leer: “… En este tema que resulta de fundamental importancia para la convivencia democrática del pueblo de la Provincia del Chubut, hemos acordado unánimemente el mantenimiento de las actuales normas previstas por la Constitución Provincial con alguna adecuación. Dada la relevancia de lo tratado, es que hemos creído conveniente agregar un párrafo final al actual artículo 247° - error de tipeo debió decir 237 - de la Constitución…. Entiendo que no deben quedar en el texto constitucional expresados sistemas electorales, pero ratificando nuestra oposición a aquellos que impliquen transferencias de votos, como la denominada “Ley de Lemas”, es que hemos previsto que las leyes electorales deben dictarse con el apoyo de las tres cuartas partes de los miembros de la Legislatura, de manera tal que un partido político que detente la mayoría de los diputados no pueda unilateralmente imponer un sistema, que como el mencionado, resultó sumamente perjudicial para el funcionamiento de las instituciones chubutenses…” (Cfr. Diario de Sesiones- H. Convención

Constituyente; Reunión N° 13, 4 de octubre de 1994, págs. 583/584)".Lo expuesto en el voto citado, refleja que la preocupación del constituyente radicó en evitar la renovación de un sistema como el denominado "Ley de Lemas" que acumula votos de otros candidatos al que resulte más votado dentro del mismo lema, proceso que acontece en la elección general. Justamente el sistema de elecciones primarias es la contracara de dicho sistema porque no permite que las agrupaciones políticas concurran con más de un candidato a la elección general, sino que debe ser elegido uno por cada cargo electivo como resultado del proceso electoral previo implementado por las primarias abiertas. Y las normas cuestionadas, arts. 34, 3er. párrafo, 66 a 72, y 74 a 80 de la ley XII N° 9, regulan el proceso de elección de los candidatos de las agrupaciones políticas a los cargos públicos provinciales y municipales. A ello debe añadirse que en el orden nacional, más allá de que no existe la diversidad de quórum de sufragio calificado que se presenta en el provincial, el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias fue establecido por la ley 26571, que modificó la ley 23298 de Partidos

Políticos.----------
-

------ **4)** Para finalizar añadiré que las normas que establecen un quórum donde se requieren mayorías especiales son de excepción (conf. Badeni, op. cit., T° II, pág. 1473), y, en consecuencia, de interpretación restrictiva, por lo que no cabe extender tales supuestos a leyes para los que no están expresamente previstos. Por lo demás, es de recordar que dado que las leyes y los actos estatales se presumen válidos, y por ende, constitucionales, la declaración de inconstitucionalidad sólo se debe

emitir cuando la incompatibilidad con la constitución es absoluta y evidente. Por eso, la Corte ha acuñado un principio cuya formulación surge de la sentencia cuyo párrafo dice así: "Que, con arreglo a jurisprudencia de esta Corte, el análisis de la validez constitucional de una norma de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia y es sólo practicable, en consecuencia, como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, entendiéndose que por la gravedad de tales exámenes debe estimárselos como la "última ratio" del orden jurídico, de tal manera que no debe recurrirse a ellos sino cuando una estricta necesidad lo requiera. Por lo tanto, cuando existe la posibilidad de una solución adecuada del juicio por otras razones, debe apelarse a ella en primer lugar (doctrina de Fallos, t. 260: p. 153, sus citas y otros)" (conf. Bidart Campos, op. cit. T° I, págs. 177/178).----------

------ En síntesis, por las razones expuestas he de concluir que la normativa impugnada se encuentra dentro de la materia establecida en el artículo 261 y no en el artículo 256 de la Constitución Provincial, por lo que no resulta exigible la mayoría agravada de quórum de sufragio legislativo establecido en esta última norma "in fine". En consecuencia, me expido por el rechazo de la demanda declarativa de inconstitucionalidad promovida.- **ASI LO VOTO**.----------

------ A dicha cuestión primera el Dr. **VELÁZQUEZ** expresó:----------

------ Por respeto a la siempre deseable brevedad y acatando el principio procesal de economía, en su doble vertiente de tiempo y esfuerzos, me

remito a la correcta síntesis que de los antecedentes del caso realizara el Señor Ministro que en primer lugar se expidiera.-

Nada distinto me es dado añadir a la acertada fundamentación jurídica que el preopinante ha desarrollado en sustento de su detallado voto, así como los aportes realizados por otros Señores Ministros antes sufragantes. Contrario a la antes mentada economía de tiempo, por alongar innecesariamente este acuerdo, sería el realizar un nuevo tratamiento "in extenso" de todas las razones dadas, repetitivo de lo que ya correctamente se ha expresado. Para fundar en los hechos y el derecho mi voto individual, cual lo exige la manda del art. 169 de la Constitución Provincial, me bastaran unas pocas consideraciones.-

------ **I.-** No advierto razón a la demandada en su planteo de falta de legitimación.----------

------ Ella consiste en "la consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en determinada relación con el objeto del litigio y, en virtud de la cual, exige, para que la pretensión pueda ser examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como partes en tal proceso" (Jaime Guasp, "Derecho procesal civil", 3era. ed., ed. I.E.P. 1968, I-185). Y el primero y más claro supuesto de legitimación es el de titularidad por el sujeto de que se trate de la relación jurídica sustancial, pues con ella está ya presente la calidad de parte (confr.: Piero Calamandrei, "Instituciones...", trad. Sentís Melendo, EJEA 1973, I-264; Jaime Guasp, opus cit., I-186). En el caso, la actora es un partido político representado por los integrantes de su junta promotora, a la data de inicio de la demanda-, integrante consecuentemente de la estructura que

sería en hipótesis afectada por la nueva ley, lo que la emplaza en la relación sustancial y le confiere, por ende, calidad de parte.----------

------ Que a la data de promoción de la demanda el partido aún no se hallaba constituido no es argumento dirimente, pues en tanto la litis avanzaba logró su reconocimiento, hecho público y notorio porque entra en el conocimiento, en la información fácilmente asequible a todos los individuos de la comunidad a poco que se los investigue; y ese carácter de público y notorio lo exime de prueba y autoriza su invocación oficiosa por los jueces (confr.: Leo Rosemberg, "Tratado de derecho procesal civil", trad. Romero Vera, EJEA 1955, II-217/218; Gian A. Micheli, "La carga de la prueba", trad. Sentís Melendo, EJEA 1961, págs. 116/119, n° 17; Leonardo Prieto Castro, "Derecho procesal civil", Rev. Der. Priv. 1964, págs. 401/402; Hernando Devis Echandía, "Teoría general de la prueba judicial", 5ta. ed., I-219/221, n°3; Hugo Alsina, "Tratado...", 2da. ed., III-249; Augusto M. Morello y otros, "Códigos Procesales...", 2da. ed., V-A-11 n° 1 y V-A-23 nº 4). Y, sabido es, la sentencia puede hacer mérito de los hechos constitutivo, modificativos o extintivos acaecidos durante la sustanciación del juicio aun cuando no hayan sido invocados por las partes (art. 165 inc. 6° párr. 2° C.P.C.C.).----------

II.- La mayoría agravada impuesta por el art. 256, últ. párr. de la Constitución de la Provincia ha sido establecida para la sanción o modificación de las "leyes de naturaleza electoral".----------

----- Quedan fuera de ese campo específico entonces aquellas normas destinadas a regir la vida de los partidos políticos, las que, aun cuando son una de las ramas del derecho electoral, no lo agotan, sino que a su vera discurre el régimen eleccionario propiamente dicho, esto es el restante vástago en que se bifurca el tronco del derecho electoral.-

Porción de aquella indicada primera parte en que el derecho electoral se divide -la dedicada a reglar las agrupaciones políticas, reitero- la configura el sistema estatuido para la selección de los candidatos que llevarán los partidos a disputar las elecciones generales. Así surge del art. 38 de la Constitución Nacional, lugar donde la Carta Magna Federal garantiza a aquéllos "la competencia para la postulación de candidatos", paso previo a los comicios en sí mismos. En mi concepto, ese proceso de selección se agota con la proclamación de los candidatos (art. 60, párr. 1° del Código Electoral de la Nación), para ingresar en el régimen electoral en sentido propio sólo luego, con la oficialización de las listas de los mismos mediante la pertinente resolución del Juez Electoral comunicada de inmediato a la Junta Electoral (art. 61 cód. cit.). De allí que la preceptiva dedicada a disciplinar el escogimiento de los candidatos sea integrada a la ley de partidos políticos, cual lo deja ver nítidamente la ubicación sistemática que le fuera asignada en el art. 261 de la Ley Fundamental de esta
Provincia del Chubut.----------

------ Por ende, desde que en las disposiciones impugnadas la Ley XII N° 9 sólo reglaron el sistema de selección de candidatos partidarios, ellas carecen de naturaleza electoral en sentido estricto, con lo cual su sanción no requirió de la mayoría agravada prevista en el art. 256, últ. párr. de la Constitución de la Provincia, establecida en relación a la ley general electoral y no respecto de la ley de partidos políticos. La simple mayoría con que tal normativa resultó aprobada fue así bastante para satisfacer los recaudos constitucionales.----------

------ **III.-** De otro lado, no veo que el organizar un régimen de elecciones primarias abiertas y obligatorias importe la quiebra del

sistema de selección de candidatos de base constitucional por dar acceso en el escogimiento a quienes no revisten la calidad de afiliados partidarios.----------
-

------ Una zona de reserva para los afiliados de cada agrupación ha sido consagrada por nuestros constituyentes únicamente para la elección de las autoridades partidarias, a tenor del art. 261, inc. 3° de la Ley Fundamental Provincial. En cambio, el inc. 4° del mismo precepto cimienta el sistema de selección de los pretendientes a los cargos públicos únicamente en "procedimientos democráticos directos", pero sin asegurar a los afiliados de cada partido la exclusividad de participación en ellos mediante un sistema cerrado.----------

------ Por el contrario, la apertura al electorado todo en el proceso de elegir candidatos parece dar superior claridad a la expresión democrática de la ciudadanía, viniendo a cuento recordar que la "adecuada interpretación de las normas electorales exige privilegiar, entre las diversas interpretaciones posibles, a aquella que respete con mayor fidelidad la voluntad popular" (voto del Dr. Augusto C.

Belluscio, en C. S. N., autos "U. C. R. - C. F. I. y FREJUPO",
16/11/89, Fallos 312:2207).----------

------ Sin dudar, existe "un vínculo significativo entre el proceso representativo y el dispositivo de la elección" y no ha de ser olvidado que "el mecanismo representativo implica la determinación no sólo de los electores sino también de los elegibles" (Pietro Costa, "El problema de la representación política: una perspectiva histórica", en "Anuario de

la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid", año 2004, n° 8, págs.17 y 33). Es en este último espacio donde los partidos juegan trascedente función, en tanto a ellos les está reservada "la competencia para la postulación de candidatos", según el art. 38 de la Constitución Federal. Mas han de serles marcados algunos límites, si no en la postulación de las precandidaturas -que sí es de su incumbencia-, en el cuerpo de electores que hayan de seleccionar entre dichos precandidatos y ello a fin de obtener mayor consenso popular y de que, impensada e inadvertidamente, las agrupaciones políticas no degraden la alta y noble función de órganos intermedios entre gobernantes y gobernados. Bien ha sido señalada la tensión siempre latente entre representación y partidos, pues en un hipotético puro Estado de Partidos sería establecida una tal "relación de contigüidad entre la voluntad de los sujetos (políticamente organizados) y la voluntad estatal que por esto mismo el sistema se desharía finalmente del mecanismo representativo: lejos de suponer la última metamorfosis del Estado Representativo, el Estado de Partidos debe ser en todo caso concebido como la variante de una democracia directa incompatible con la lógica de la representación moderna" (Pietro Costa, opus cit., pág. 54, n° 10).----------

Esa cortapisa profiláctica en protección de la representación política y, en instancia final, de la democracia debe ser impuesta a los partidos allende la ocasional protesta de alguna agrupación, porque "el hecho de que los sistemas electorales estén relacionados con el régimen de partidos políticos y que éstos sean órganos intermedios entre gobernantes y gobernados y pieza clave para la existencia del régimen representativo significa reconocer que los partidos existen por y para el régimen representativo, pero no éste por y para aquéllos. Y esto exige establecer claramente las funciones y límites de los partidos políticos y

defender el régimen representativo de todo cuanto tienda a debilitarlo, desnaturalizarlo o destruirlo, teniendo en cuenta que la Nación adoptó para su gobierno la forma representativa y que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes (arts. 1 y 22 de la Constitución Nacional)" (C. S. N., precedente antes indicado, Fallos 312:2198/2199), que no por medio de los representantes de los partidos. Nuestra forma constitucional, pues, no es la partidocracia, el gobierno de los partidos, sino por los representantes del pueblo, aunque las agrupaciones políticas cumplan una función instrumental en la selección de aquéllos. Así entonces, a la hora de adoptar decisiones trascendentes en la materia electoral, axiológicamente hemos de dar preferencia al valor sustancial de la representación popular por sobre el instrumento que debe servirla. Dicho valor esencial de la representación del pueblo lo más amplia y trasparente posible, consagrado por los constituyentes nacionales y provinciales (arts. 1 y 22 de la Constitución Nacional, 1 y 5 de la Constitución Provincial), integra el "ontos" de la norma, el mismo ser de ella, de tal modo que el intérprete queda inexorablemente ligado a él, sin la posibilidad de desentenderse del mismo, sustituirlo o modificarlo y ha de ser puesto por encima del medio destinado a

servirlo.----------

------ Tales son las razones por las que, también yo, considero constitucionales las impugnadas normas de la Ley XII N° 9, correspondiendo entonces la desestimación de la pretensión articulada.----------

------ **TAL ES MI VOTO.**----------

------ A la segunda cuestión el **Dr. PFLEGER** dijo:----------

------ Tal como voté la primera cuestión propongo al Acuerdo:---------
1) RECHAZAR la demanda declarativa de inconstitucionalidad interpuesta a fs. 42/54.----------
-
2) Respecto de las COSTAS, teniendo en cuenta que existió contradictorio, debo pronunciarme respecto de su imposición. En este sentido estimo atinado proponer a los distinguidos colegas que el Cuerpo se aparte del principio objetivo de la derrota legislado en el art. 69 del C.P.CC. Ch. y que se impongan las costas por el orden causado (art. 69 último párrafo).----------
------ Hago mérito, así, de la densidad intelectual del tema tratado y de la ausencia de una jurisprudencia notoria o consistente al respecto, situaciones que pudieron provocar en el litigante una creencia razonable en la viabilidad de su pretensión o proposición.----------
- ------ Las cuestiones constitucionales de la naturaleza de la que se trata constituyen casos difíciles y especialmente opinables, de allí esta posición que asumo al respecto.----------
------ **3)** En lo que a HONORARIOS atañe, prescindiré de pronunciar su cuantía en relación con los abogados estatales por la exención que establece la norma aplicable. (Ley XIII, N° 4, art 2).----------
------ En punto al doctor D. M. Z., por la vencida, expongo a los pares que se le fijen en la suma de veinte (20) Jus (art. 7 Ley XIII N° 4), con más el IVA si correspondiere.---------- Tomo como pauta para la medición la calidad trabajo desarrollado, la labor cumplida en el proceso, y lo arduo del tópico que trajo. Por cierto que, también, pondero el resultado final del pleito, con la salvedad que fue expresada

en el punto 2).---------- A la segunda cuestión el **Dr. PASUTTI** dijo:----------

------ Adhiero a la solución que a esta cuestión propone mi colega preopinante. **ASÍ LO VOTO**. ----------

------- A la segunda cuestión el **Dr. REBAGLIATI RUSSELL** dijo:

------ Adhiero a la solución que a esta cuestión da mi colega, primer votante. **ASÍ LO VOTO**. ----------

------ A la segunda cuestión el **Dr. PANIZZI** dijo:----------

--

------ Conforme la disidencia que efectuara en la resolución de estos autos, propicio el acogimiento de la demanda, con costas a la demandada (artículo 69 del Código Procesal Civil y Comercial).-------

------ A la segunda cuestión el **Dr. DE CUNTO** dijo:----------

------ Conforme a como se resuelve la litis, adhiero a la solución propuesta y a la condena en costas fijada por el colega PFLEGER.----

------ A la segunda cuestión el **Dr. VELAZQUEZ** dijo:----------

-

------ Por los mismos motivos, adhiero a la solución que a esta cuestión da el Dr. PFLEGER.----------

------ Con lo que se dio por finalizado el acto quedando acordado por mayoría dictar la siguiente:----------

---------- **S E N T E N C I A** ----------

------ 1°) **RECHAZAR** la demanda declarativa de inconstitucionalidad interpuesta a fs. 42/54.---------- 2°) **COSTAS**, en el orden causado (art. 69 último párrafo).--------

------ 3º) **REGULAR** los honorarios del Dr. D. M. Z., por la vencida, en la suma de veinte (20) Jus (art. 7 Ley XIII N° 4), con más el IVA si correspondiere, y sin regulación alguna en relación con los abogados estatales por la exención que establece la norma aplicable. (Ley XIII, N° 4, art 2).---------- 4°) **REGISTRESE** y notifíquese.----------Fdo.: Dr. Alejandro Javier PANIZZI – Dr. Jorge PFLEGER – Dr. Daniel A. REBAGLIATI RUSSELL – Dr. José Luis PASUTTI – Dr. Aldo Luis DE CUNTO – Dr. Carlos Alberto VELAZQUEZ.----------

RECIBIDA EN SECRETARIA EL **19** DE **MAYO** DEL AÑO **2.015**
REGISTRADA BAJO S. D. N° **05** /S.R.O.E./2015 CONSTE