

Procuración General de la Provincia de Río Negro

Sres. Jueces:

I

Se corre vista de las presentes actuaciones a esta Procuración General, a fin de que me expida sobre la naturaleza jurídica, legitimación y eventual procedencia formal de la acción promovida en autos (art.11 Ley K 4199).

ANTECEDENTES:

En ajustada síntesis surge de las actuaciones que los Sres. legisladores provinciales María Patricia Mc Kidd, Santiago Ibarrolaza, Gabriela Alejandra Picotti, Claudio Alejandro Doctorovich y Daniel Horacio Sanguinetti, con el patrocinio letrado del Dr. Nicolás Yanssen, se presentan ante ese Cuerpo e interponen una acción de mandamiento de ejecución contra el Poder Legislativo de la Provincia de Río Negro.

Concretamente solicitan el cumplimiento y ejecución de la Resolución del Presidente de la Legislatura de la Provincia de Río Negro N° 460 de fecha 30-12-25 por la cual se autorizó el funcionamiento del Bloque “Cambia Río Negro”. Asimismo solicitan el acatamiento de las disposiciones del Reglamento Interno de la Legislatura y de la Constitución Provincial.

A continuación, sustentan su legitimación activa en la calidad de legisladores electos -Sentencia N° 088/2023 del Juzgado Electoral Provincial- sosteniendo la afectación del “derecho de función”.

Luego, fundan la competencia -originaria y exclusiva- del Superior Tribunal de Justicia en el art. 15, último párrafo de la Ley N° 5776 y art. 40, inciso d) de la Ley N° 5731.

En relación al origen del Bloque y adhesión de sus integrantes afirman que el 30-12-25 el Sr, Vicegobernador en su calidad de Presidente de la Legislatura Provincial dictó la

Resolución N° 460/2025, autorizando el funcionamiento del Bloque "Cambia Río Negro" inicialmente conformado por los legisladores María Patricia Mc Kidd y Santiago Ibarrolaza.

Seguidamente expresan que con posterioridad los legisladores Gabriela Alejandra Picotti, Claudio Alejandro Doctorovich y Daniel Horacio Sanguinetti mediante notas formales presentadas en fechas 02-01-26, 24-02-26 y 05-08-26 manifestaron individualmente su voluntad de integrarse a dicho Bloque.

En ese orden, precisan que dicha bancada designó sus autoridades disponiendo la Presidencia a cargo de la legisladora María Patricia Mc Kidd, la Secretaría legislativa de bloque a cargo del Dr. Nicolás Yanssen y la Secretaría administrativa a cargo de Federico López Benítez.

Relatan los presentantes que, en el inicio del año parlamentario, mediante nota N° 11/26 "SL" del 23-02-26 el Secretario Legislativo de la Legislatura, Cdor. Hernan Bocci solicitó al Bloque que conforman, previo a la sesión del período ordinario, informen la integración de las Comisiones Permanentes y Especiales, Consejos y Entes.

De ese modo afirman que en igual fecha respondieron al requerimiento con la presentación de las propuestas formales para integrar las comisiones permanentes y especiales del periodo lectivo 2026.

Refieren que a pesar de haber sido citada formalmente a la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria del 26-02-26 (Nota N° 12/26 "SL") la Presidenta del Bloque (Mc Kidd) no pudo ingresar debido a una reunión previa de tres (03) horas mantenidas entre el Presidente de la Legislatura y el Presidente del Bloque Juntos Somos Río Negro.

En ese marco refieren que el 03-03-26, mediante Nota N° 17/26 "SL" y Anexo, el Secretario Legislativo informó las integraciones de las Comisiones para el año 2026 resueltas según Acta N° 16 del 26-02-26 sin aceptar una sola de las propuestas realizadas por el Bloque Cambia Río Negro.

De ese modo afirman que el Bloque no pudo cumplir con las facultades legales establecidas en los arts. 46, 49, 50, 51, 57, 58, 62 y concordantes del RI y en el art. 132 de la C.P.

Procuración General de la Provincia de Río Negro

afirmando que a partir de ese momento, la Legislatura de Río Negro se encuentra funcionando de manera irregular, antirreglamentaria y contraria a las normas de orden público aplicables.

Señalan que mediante Acta Acuerdo del 10-06-26 la Comisión de Labor Parlamentaria resolvió adoptar un "criterio suspensivo" respecto al reconocimiento formal de los bloques legislativos, argumentando la existencia de una "mayoría" opuesta a los criterios aplicados previamente.

Ante ello el 10-08-26 el bloque formuló reclamo de regularización enviando una nota al Presidente de la Legislatura solicitando el cese de las restricciones y el pleno otorgamiento de su funcionamiento legal en virtud de la Resolución N° 460/2025.

Con fecha 25-08-26, el Presidente de la Legislatura respondió formalmente ratificando el "criterio suspensivo" dispuesto por la mayoría de la Comisión de Labor Parlamentaria, configurando a criterio de los presentantes, el agotamiento de la instancia administrativa previa.

A continuación, formulan un detalle de las irregularidades y derechos afectados en el ejercicio de la función legislativa del bloque, a lo que remito para su lectura en razón de la brevedad.

Bajo ese marco sostienen el incumplimiento de los artículos 46 (último párrafo), 49, 50, 51, 57, 58, 62 y 89, inc. 4) del Reglamento Interno de la Legislatura (RI).

Asimismo alegan la transgresión de los artículos 2, 121, 123 y 132 de la Constitución Provincial de Río Negro ello, en el entendimiento que a través del "criterio suspensivo" adoptado por una mayoría circunstancial en Labor Parlamentaria, se despoja de efectos jurídicos a la resolución de creación del bloque, conculcando la representación política de los ciudadanos que los votaron, la integración de las comisiones parlamentarias, la proporcionalidad de las representaciones políticas de la Cámara configurando una conformación arbitraria.

Por su parte, sobre la -Resolución N° 460/25, señalando el carácter de acto administrativo de la misma emitido por el Presidente de la Legislatura en ejercicio de sus atribuciones reglamentarias (arts. 29 inc. 14 y 150 del RI) y de la costumbre parlamentaria, sostienen que la conducta denunciada constituyente la inejecución de la misma como así también la aplicación del "criterio suspensivo" configura el hecho generador que fundamenta la acción de mandamus.

Postulan que, aún con la vigencia de la Resolución N° 460/25, el bloque que conforman y -su carácter de legisladores- se ve afectado en las siguientes situaciones:

1.- Sobre las Comisiones Permanentes y Especiales, Consejos y Entes que se deben constituir al inicio del año parlamentario 2026 (Art. 132 de la CP) refieren que las mismas fueron conformadas sin la voluntad de su bloque y quienes las suscribieron fueron asignados a Comisiones contrarias a la voluntad del bloque (cf. la Nota N° 17/26 “SL”), configurándose así el incumplimiento a los arts. 51 y 58 del RI.

2.- Mediante Nota del 26-02-26 solicitaron la asignación conjunta de bancas dentro del recinto lo cual no fue concedido incumpliendo el último párrafo del art. 46 del RI

Expuesto lo anterior, refieren a los requisitos de procedencia del amparo genérico (art. 14, Ley 5776).

En primer lugar, en lo relativo a la ilegalidad o arbitrariedad manifiesta indican que dicha circunstancia se configura con el Acta Acuerdo del 10-06-26 y la nota de Presidencia del 25-08-26.

En lo atinente a la urgencia extrema apuntan al derecho de función dado que lo atinente al mismo se encuentra suspendido desde el dictado de la Resolución N° 460/25.

En cuanto a la existencia del daño grave e irreparable refieren que el mismo surge palmario de las Actas de la Comisión de Labor Parlamentaria -donde se acredita que no han podido participar de la mencionada Comisión- y de la distribución actual de las bancas informadas por la Legislatura en su Web lo cual no hace más que limitar el ejercicio del cargo.

Procuración General de la Provincia de Río Negro

Finalmente, sobre la inexistencia de otras vías idóneas refieren al fracaso de la vía política -dado que el oficialismo aplicó “una mayoría” para evitar que se cumpla con la Resolución N° 460/25-, a lo que agregan haber agotado la vía administrativa con la nota del Presidente de la Legislatura de 25-08-26.

En ese marco añaden la trascendencia y la gravedad institucional que plantea la afectación de la función legislativa, sosteniendo que cualquier otra vía ordinaria judicial afectaría el cumplimiento del mandato de sus mandatos como legisladores (09-12-27).

En cuanto a los requisitos propios del mandamiento de ejecución (Artículo 22 Ley 5776) sobre el deber legalmente impuesto, en honor a la brevedad, me remito a su lectura.

En lo relativo al rehusamiento entienden que el mismo se encuentra en el Acta Acuerdo del 10-06-26 de la Comisión de Labor Parlamentaria, ratificada por la Nota del 25-08-26 del Vicegobernador.

Finalmente, sobre la afectación por el rehusamiento de los derechos cabe remitir a fin de evitar innecesarias reiteraciones.

Por todo lo expuesto solicitan se ordene al Poder Legislativo de Río Negro cumplir con las normas precedente ente mencionadas.

II

Ingresando al análisis del caso que nos ocupa, y ateniéndome estrictamente a los términos de la vista conferida “*sobre la naturaleza jurídica, legitimación y eventual procedencia formal de la acción promovida en autos*”, comenzaré por desentrañar la naturaleza jurídica de la acción interpuesta, lo que permitirá luego determinar la legitimación respectiva, para finalmente ocuparme de la eventual procedencia formal de la vía intentada.

Cabe señalar que ese Superior Tribunal de Justicia tiene dicho que a los fines de

precisar la naturaleza jurídica de una acción debe estarse a “...*la determinación del objeto esencial o principal del recurso en trámite...*” (Conf. STJRNCO, Se. 6 del 20/02/2018 “URBAN”, entre otras).

En ese orden, advierto que los requirentes rotulan su escrito inicial como “*ACCION DE MANDAMUS*”. Por su parte en el acápite de la presentación relativo al “*OBJETO*”, manifiestan que se presentan a “*interponer acción de mandamiento de ejecución contra el Poder Legislativo de Río Negro ... en los términos del Art. 44 de la Constitución Provincial y los Arts. 21, 22 y concordantes de la Ley N° 5776*”.

Finalmente, al momento de fundar su petitorio solicitan a ese Cuerpo: “*Tenga por interpuesta formal acción de mandamiento de ejecución contra el Poder Legislativo de Río Negro, en los términos del Art. 44 de la Constitución Provincial y los Arts. 21, 22 y concordantes de la Ley N° 5776, por negarse a cumplir, ejecutar y dar efectos jurídicos plenos a la Resolución de Presidencia N° 460/2025 que otorga la autorización de funcionamiento del Bloque “Cambia Río Negro”*”.

Merced a lo expuesto, estimo que la acción intentada resulta ser un mandamiento de ejecución, con encuadre en los términos del artículo 21, 22 y ss. del citado Código ritual.

LEGITIMACIÓN.

Sentado ello, pasando a examinar la legitimación de los presentantes, cabe recordar que tiene dicho ese STJ que desde la perspectiva de sus dos vertientes (activa y pasiva) la legitimación se vincula con una de las condiciones para el ejercicio de la acción, a saber: la calidad. Esta última enmarca en el concepto de que la acción debe ser intentada por el titular del derecho y contra quien es el obligado (partes en la relación jurídica sustancial) y que “*la “legitimitio ad causam” es la condición jurídica en la que se encuentra una persona respecto del derecho que invoca en juicio, ya sea en razón de su titularidad o de otra circunstancia que*

Procuración General de la Provincia de Río Negro

justifique su pretensión (Morello, cit. a Couture en "Códigos Procesales...", T.IV-B, p. 218 y Devis Echandía, en Nociones Generales del Derecho Procesal Civil, p. 299)" (Conf. STJRNCO, Se. N° 102/26 en autos "LA COORDINADORA DEL PARLAMENTO MAPUCHE TEHUELCHÉ DE RIO NEGRO").

En idéntico sentido, ese Superior Tribunal ha señalado que la legitimación procesal es el requisito en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual el proceso versa (Palacio, Lino E., Derecho procesal civil, 2ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, T. I, p. 406). (Conf. STJRNCO, Se. 119/18 "Iribarren").

Circunscriptos al caso que nos ocupa, se aprecia que al momento de desarrollar el acápite II relativo a su legitimación activa exponen los accionantes:

"La legitimación para obrar de quienes suscribimos la presente surge de nuestra calidad de legisladores electos - de conformidad a la Sentencia N° 088/2023 del 07/06/2023 del Juzgado Electoral Provincial - por la afectación a nuestro "derecho de función" y atentarse contra el ejercicio del cargo que ostentamos. Se trata de la invocación de una afectación personal que lesiona el ejercicio del cargo que detentamos y que constituye un interés concreto, especial y personal para llevar adelante la función".

Se extienden en su desarrollo para culminar expresando que *"el criterio "suspensivo" de la Resolución N° 460/25 impide a esta parte el efectivo y correcto ejercicio de los derechos de función"*, por lo que entienden necesario acudir a la vía elegida en salvaguardia de los derechos otorgados.

Merced a lo anterior, conforme al desarrollo efectuado, atendiendo al objeto de la pretensión y su relación con el cargo que ostentan, tengo para mí que los accionantes se encuentran legitimados para interponer la acción de mandamus en estos autos.

EVENTUAL PROCEDENCIA FORMAL.

Aclarada esta cuestión, procederé a evaluar la eventual procedencia formal de la acción promovida, para lo cual deviene imprescindible analizar si se encuentran reunidos los requisitos mínimos y elementales exigibles para la viabilidad de la garantía constitucional incoada.

En tal sentido, tengo presente que el Artículo 22 del CPC indica que el Mandamiento de ejecución procede cuando se acrediten los siguientes extremos: *“a) Los recaudos del amparo genérico previstos en el artículo 14 del presente. b) La existencia de un deber legalmente impuesto en la Constitución, una ley, decreto, ordenanza o resolución a un funcionario/a o ente público administrativo. c) El rehusamiento expreso para cumplir su ejecución, por parte de un funcionario/a o ente público administrativo. d) Afectación por tal rehusamiento de los derechos de los accionantes”*.

En este orden de ideas, el artículo 14 del CPC, al cual remite el artículo 22 inc. a. del mismo cuerpo normativo establece: *“Para la protección de los derechos y libertades humanas reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución Provincial en los términos del artículo 43 y para las acciones especiales aquí reguladas se requiere: a) Un acto situación de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta en la restricción de derechos, cuya determinación no requiera mayor debate y prueba. b) Urgencia extrema. c) La demostración de un daño grave e irreparable. d) Inexistencia de otras vías idóneas más adecuadas”*.

En atención a los parámetros descriptos en los artículos citados y aplicables al caso, adelanto que no se configuran en autos los presupuestos que tornan procedente la excepcional acción intentada, debido a los fundamentos que seguidamente expondré.

Ateniéndome estrictamente a los motivos expuestos por los accionantes en su presentación, se advierte que a pesar del trabajo y esfuerzo evidenciado a lo largo del escrito, no han esgrimido, en definitiva, justificación atendible que permita demostrar que se encuentran reunidos en autos los extremos pertinentes de viabilidad de la acción, en particular aquellos que

Procuración General de la Provincia de Río Negro

caracterizan la figura genérica del amparo (art. 43 de la Constitución Provincial), recaudo objetivo materializado actualmente en el articulado del Código Procesal Constitucional.

Por lo tanto, conforme los requisitos establecidos en el art. 14 del CPC –por remisión expresa del art. 22 CPC- he de avocarme en primer lugar el requisito “*Inexistencia de otras vías idóneas más adecuadas*” (inc. d), el que se encuentra necesariamente vinculado con el agotamiento de la vía administrativa.

Al respecto, los actores mencionan -reconociendo en el Poder Legislativo un espacio de diálogo eminentemente político- que han intentado solucionar las deficiencias de funcionamiento alegadas, mediante conversaciones con Presidencia de la Legislatura y con legisladores de los demás bloques, procurando instar acuerdos que permitan el cumplimiento del Reglamento Interno de la Legislatura y de la Constitución Provincial.

Así, entienden que la nota remitida el 10-08-2026 -solicitando al Presidente de la Legislatura se regularice la situación jurídica política de su Bloque, se respete el cumplimiento de las normas y se les otorgue funcionamiento legal pleno, según la Resolución de Presidencia N° 460/25-, posee el carácter de pronto y especial despacho.

Para concluir, señalan que el Presidente de la Legislatura mediante nota datada el 25-0-8-2026, por la cual ratifica “*la adopción de un criterio suspensivo sobre la materia*”, tiene efectos jurídicos de agotamiento de la vía administrativa.

Sin embargo, los presentantes no han reparado en la existencia de una vía administrativa interna cuyo cauce se encuentra expresamente estipulado en el art. 148 del Reglamento Interno, el que dispone: “*Observancia del Reglamento: Todo legislador puede reclamar al presidente la observancia de este Reglamento si juzga que se contravienen sus disposiciones; mas si el autor de la supuesta infracción pretendiera que ésta no existe, lo resolverá la Cámara en votación sin discusión*”.

En este marco, al ser objeto de la pretensión que se ordene al Poder Legislativo

de Río Negro cumplir con los Arts. 46, 49, 50, 51, 57, 58, 62, 89 inc. 4) y concordantes del Reglamento Interno, es que adquiere especial relevancia el mecanismo previsto en el artículo 148 del Reglamento Interno de la Legislatura rionegrina, el que -como señalara *supra*- habilita a cualquier legislador a reclamar la observancia de las disposiciones reglamentarias ante la Presidencia y, en caso de disenso, someter la cuestión a decisión del pleno.

Este procedimiento demuestra que, en el caso, la vía administrativa no se agota en la respuesta de Presidencia, pero además, y principalmente, que la Legislatura cuenta con herramientas institucionales aun expeditas y suficientes para resolver la situación planteada.

En consecuencia, cabe afirmar que la instancia parlamentaria permanece plenamente abierta y operativa, y constituye la vía idónea para encauzar la cuestión planteada.

El agotamiento de la vía administrativa en el planteo de los actores no es un formalismo vacío en el caso, constituye una garantía de respeto al principio de división de poderes y evita la judicialización prematura de un conflicto que debe madurar institucionalmente antes de ser sometido a revisión judicial. Solo cuando la autoridad competente ha adoptado una decisión final, o cuando la vía interna se ha tornado irrazonablemente ineficaz, puede eventualmente habilitarse la intervención judicial como mecanismo de tutela.

La resolución de Presidencia que difiere el tratamiento de la cuestión confirma que el procedimiento interno no ha concluido y que no existe un acto firme susceptible de control jurisdiccional (Conforme Art 148 RIL).

Consecuentemente, en ausencia de una decisión definitiva, no hay materia que habilite la revisión judicial. La intervención jurisdiccional en este estadio resultaría incompatible con el principio de deferencia institucional y con la prudencia que debe guiar la actuación judicial frente a disputas políticas en curso.

Ese Tribunal Superior -con distinta integración- ha señalado en reiteradas oportunidades que la discusión sobre la legitimidad de los actos administrativos no impugnados en su sede natural excede el marco de la vía del amparo, que no ha sido establecida para superar

Procuración General de la Provincia de Río Negro

cuestiones que deben dirimirse con la profundidad debida, amplitud probatoria y las recíprocas garantías procesales (STJRNS4 Se. 13/16 "AAB", Se. 157/15 "Millán", Se. 119/15 "López", "Carlovich" Se. 42/20, entre muchos otros).

Para más abundamiento, pretender que el Poder Judicial intervenga en este estadio implicaría desplazar a la Legislatura de la posibilidad de resolver su propio conflicto, lo cual resultaría incompatible con el diseño constitucional rionegrino y con la prudencia que debe guiar la actuación judicial.

Cada poder del Estado debe ejercer sus competencias sin invadir las funciones propias de los otros, preservando así el equilibrio republicano y la eficacia del sistema democrático. En este marco, la actuación judicial debe ser siempre subsidiaria, especialmente cuando se trata de controversias, que como se expresó, pueden y deben agotarse dentro de los procedimientos políticos y administrativos previstos por el propio órgano legislativo.

Resulta por demás relevante el criterio expuesto por ese Superior Tribunal (con distinta integración) en autos "ROSSO, Eduardo A. y Otros Legisladores Bloque Justicialista de la Provincia de Río Negro s/Mandamus" (Se. 117/01), donde enfáticamente se advirtió: *"Que el riesgo que se corre cuando el Poder Judicial no sabe mantenerse dentro de su órbita de jurisdicción es la judicialización de la política, que sólo puede tener éxito cuando el conflicto no afecte un interés vital de los detentadores políticos del poder. Si se otorga el derecho a los tribunales de frustrar una decisión política del gobierno y del órgano legislativo, amenaza el peligro que la decisión del Tribunal no sea respetada -con gran perjuicio para el Estado de derecho-, o bien que la decisión política del gobierno sea sustituida por un acto judicial que, aunque revestido jurídico-constitucionalmente, es en el fondo un acto político de personas que no tienen ningún mandato democrático para llevar adelante esta función"*.

No obstante lo expresado en párrafos anteriores -que define la cuestión-, los presentantes alegan acreditados los requisitos de "urgencia extrema" y la "demostración de un daño grave e irreparable" afirmando que: *"El derecho de función que poseemos como legisladores*

electos, no puede postergarse” y que debido a la falta de cumplimiento de la Resolución N° 460/25 no han podido concurrir a la Comisión de Labor Parlamentaria, participar de la confección del orden del día de sesiones, etc. y que, al encontrarse sin ejercicio de su representación política, es de extrema urgencia restituir el orden.

Sin embargo, los argumentos esbozados para justificar la existencia de dichos requisitos de procedencia de esta excepcional vía, teniendo en consideración el criterio *supra* expuesto, resultan insuficientes para avanzar en la revisión del ámbito de actuación de otro Poder de Estado y mucho más aún para soslayar la falta de agotamiento de una vía idónea dentro del mismo Poder.

De acuerdo con lo que se viene sosteniendo el STJRN ha dicho:

“Corresponde resaltar que la ausencia de los recaudos mínimos resulta óbice para acceder a la procedencia de esta excepcional acción, mucho más aún cuando a través de esta vía (mandamus) se pretende que este Tribunal se involucre en la organización política institucional de otro Poder del Estado” (Conf. “Suárez” Se. 26974/14 STJRN)

“La acción de amparo -mandamus, amparo, prohibimus- únicamente procede cuando se han cercenado derechos y garantías constitucionales que no encuentran adecuados medios para su defensa. Puesto que en las acciones previstas en los art(s). 43, 44 y 45 de la Constitución Provincial son de imprescindible acreditación los requisitos de urgencia, gravedad, irreparabilidad del daño e ilegalidad manifiesta, requisitos que adquieren valor jurídico cuando caracterizan una violación a un derecho constitucional, pero no a cuanta violación soporte todo derecho consagrado por el constituyente ..., circunstancias que no se configuran en este caso”. (Conf. “Gorostazu”, Se. N° 155/23 STJRN)

La novel norma procesal, diseñada en el Código Procesal Constitucional, señala un camino inequívoco en la especie, los requisitos son los que indica la ley y serán la llave que abra la puerta de la procedencia de la acción, su ausencia diluye todo intento.

Con lo cual, la falta de acreditación de los extremos que caracterizan al amparo genérico; por aplicación de 14 inc. b, c y d del CPC (al que remite el artículo 22), me relevan de ingresar en el análisis de los recaudos específicos del Mandamus, dado que la carencia de los

Procuración General de la Provincia de Río Negro

indispensables requisitos de viabilidad desarrollados, resultan imprescindibles para configurar la procedencia formal de la acción entablada.

En suma, en virtud de las consideraciones precedentes estimo que la acción deducida no reúne los recaudos esenciales que habilitan la viabilidad de la figura del mandamiento de ejecución, razón por la cual corresponde declarar su improcedencia formal.

III

Por las razones expuestas, considero que la acción promovida reviste la naturaleza jurídica de un mandamiento de ejecución, en los términos de los arts. 21, 22 y concordantes del CPC, y que los actores se encuentran legitimados para interponerla.

Sin perjuicio de ello, la falta de acreditación de los recaudos exigidos para su procedencia determina que la acción deba ser rechazada por resultar formalmente improcedente.

Es mi dictamen.

Firmado en la ciudad de Viedma (R.N.) 25-09-26

DICTAMEN N° 156/26.