



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 19 de diciembre de 2024

Vistos los autos: “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”, de los que

Resulta:

I) El frente electoral "Confederación Frente Amplio Formoseño", habilitado para participar en las elecciones de la Provincia de Formosa efectuadas el 25 de junio de 2023, promueve la presente acción contra dicha provincia, con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución local, por cuanto habilitó la octava candidatura del señor Gildo Insfrán como gobernador para el período que comenzó el 10 de diciembre de 2023 y culminaría el 10 de diciembre de 2027.

Considera que la norma cuestionada resulta violatoria de lo dispuesto por el artículo 5° de la Constitución Nacional, en función de lo establecido por los artículos 1° de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, razón por la cual solicita que se inhabilite al señor Insfrán a oficializar su candidatura ante el Tribunal Electoral Permanente provincial para un nuevo período.

Relata que en la reforma de la constitución de Formosa de 1991 -momento en que el señor Insfrán era vicegobernador- se introdujo la reelección de dos mandatos a los cargos de gobernador y vicegobernador (artículo 129), lo que permitió que el entonces gobernador Vicente B. Joga accediera a un nuevo mandato para el período 1991/1995 acompañado nuevamente en la fórmula por el señor Insfrán como vicegobernador. Manifiesta que en 1995 el Partido Justicialista presentó como nuevo candidato a gobernador a Gildo Insfrán, quien llevaba dos períodos como vicegobernador y que en 1999 el Superior Tribunal de Justicia local interpretó que se debía contabilizar un solo mandato en el cargo de gobernador de 1995 a 1999. Continúa diciendo que, vencido el cuarto

mandato de cuatro años del señor Insfrán (dos como vicegobernador y dos como gobernador), se convocó a una Convención Constituyente que modificó la constitución provincial, la que consagró en su artículo 132 la reelección indefinida para los cargos de gobernador y de vicegobernador.

Pone énfasis en que la Constitución Nacional adoptó la forma representativa, republicana y federal de gobierno (artículo 1º) y dispuso que las provincias dictarán para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Carta Magna y que, bajo esas condiciones, se debe garantizar a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (artículo 5º) sin intervención del gobierno federal (artículo 122).

Expresa que el artículo 132 de la constitución provincial establece lo siguiente: “El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos”. Considera que lo allí normado no fija límites republicanos en el ejercicio del poder, sino que habilita la reelección indefinida, lo cual –según expone– vulnera el principio republicano de gobierno.

Sostiene que para que un sistema constitucional se adecúe a los principios republicanos no alcanza solo con garantizar elecciones periódicas, ya que la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del derecho internacional, que incluye al derecho internacional de los derechos humanos. Alega, en tal sentido, que el artículo 132 de la constitución local contradice los artículos 5º y 37 de la Constitución Nacional; 1º, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 3º de la Carta Democrática Interamericana.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Destaca que los últimos veinte años de historia política provincial demuestran la inconstitucionalidad del aludido artículo 132, dado que la perpetuación en el poder por parte del Partido Justicialista en la persona del gobernador Insfrán vulnera el principio de igualdad (artículos 16 y 37 de la Constitución Nacional; 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y que las reglas electorales surgidas a partir de la permanencia en el poder de solo un grupo político limitan el derecho de los ciudadanos a postularse con posibilidades ciertas de acceder al poder.

Argumenta que, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, los cuerpos normativos constitucionales provinciales deben adecuarse al plexo convencional pues, de lo contrario, se compromete la responsabilidad del Estado Nacional ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese orden de ideas, asevera que, de acuerdo con la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 28/21, la reelección indefinida vulnera los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención, motivo por el cual es el Estado Federal -en el caso, esta Corte- quien debe asegurar el cumplimiento por parte de las provincias de tales derechos y del principio republicano de gobierno consagrado en los artículos 1º, 5º y 123 de la Constitución Nacional.

II) El 19 de mayo de 2023 dictaminó el señor Procurador General de la Nación interino sobre la competencia del Tribunal para entender en autos y el 25 de abril de 2024 se ordenó correr traslado de la demanda.

III) El 8 de noviembre de 2024 la Provincia de Formosa contesta la demanda y solicita su rechazo, con costas.

En primer lugar, opone las excepciones de incompetencia y de falta de legitimación activa.

En cuanto a la primera, aduce que se ha puesto en tela de juicio una cláusula de la constitución provincial y cuestiones del proceso electoral provincial, a la par que se intenta poner en crisis la candidatura al cargo de gobernador provincial de un ciudadano en particular, en razón de lo cual en el supuesto de que se admitiera que la presente causa debe tramitar ante esta instancia originaria, ello significaría una flagrante violación del principio del juez natural (artículo 18, Constitución Nacional), es decir, de los órganos judiciales establecidos en forma permanente por una ley anterior a los hechos, que no son otros que los tribunales provinciales.

En lo que respecta a la excepción de falta de legitimación activa, sostiene, en lo que aquí interesa, que la parte actora carece del interés que el ordenamiento exige para formular el planteo deducido, pues el agravio en el cual debe sustentarse el planteo debe ser directo, de manera de habilitar un comportamiento como el protagonizado, circunstancia que -según su opinión- no se verifica en el pleito.

Sostiene, por otra parte, que la pretensión de su contraria ha perdido actualidad, lo que la torna -a su entender- abstracta y genera en consecuencia que ante la ausencia de un "caso", el planteo se transforme en meramente consultivo, circunstancia que determina su improcedencia.

Al respecto, señala que el análisis sobre el cual se asienta la pretensión articulada no se circunscribe a la mera tacha de inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución provincial, sino que, de la literalidad de la pretensión que conforma el objeto de la litis propuesto por la actora, se advierte que solicita la declaración de inconstitucionalidad en tanto "habilita a una OCTAVA candidatura de GILDO INFRAN". Por ello, según explica, "amén de que resulta a todas luces inadmisibles una declaración de inconstitucionalidad en abstracto, no basta en el caso el tratamiento solo de la cuestión de derecho



Corte Suprema de Justicia de la Nación

propuesta, es decir, de la pertinencia o acierto de las manifestaciones vertidas en relación con la inconstitucionalidad denunciada, sino que para la habilitación de su análisis, que permite su abordaje, debe remitirse necesariamente a la presencia de un caso, lo que exige conectar el análisis de derecho propuesto con el escenario fáctico en el marco del cual se insertó la pretensión que la parte accionante articuló".

En concreto, concluye que la pretensión de la actora, esto es, inhabilitación de la candidatura del actual gobernador de la provincia para el período 10 de diciembre de 2023 a 10 de diciembre de 2027, ha quedado rezagada en el tiempo debido a la celebración de los comicios en los cuales "el ciudadano también aquí impugnado" resultó gobernador electo, por lo que surge evidente que el objeto de litis ha perdido vigencia.

Informa, asimismo, que el Poder Legislativo de la Provincia de Formosa ha sancionado la ley 1736 que declara "la necesidad de la reforma total de la Constitución Provincial" y que, en lo que se relaciona al tema de autos, el artículo 2º de la citada ley establece que el proceso de reforma constitucional tendrá en miras el logro de objetivos generales, tales como afianzar el sistema representativo, republicano y democrático, previsión de nuevas regulaciones sobre los derechos políticos a elegir y ser elegidos, incorporación con jerarquía constitucional de la paridad de género para cargos electivos legislativos tanto en el orden provincial como municipal, así como en la conformación de los órganos de los partidos políticos.

Sobre este aspecto, afirma que el escenario en el que los actores han planteado su acción ha variado dado que el contexto histórico es otro, lo cual refleja -a su entender- aún más la improcedencia de que este Tribunal se expida sobre la cuestión cuando para ello ha sido convocada a una convención constituyente.

En cuanto al fondo del asunto, afirma que la norma impugnada no es sino fruto de la libre decisión realizada por la convención constituyente reformadora de la carta magna provincial y no admite ninguna otra lectura posible "que no sea la expresa habilitación -por voluntad constituyente- para ocupar esos cargos electivos por aquellas personas que merced -se insiste- a recibir la adhesión del sufragio mayoritario del pueblo de la provincia honra con el cargo al ciudadano que resulte libremente elegido para el mismo".

En ese sentido, considera que cualquier decisión de esta Corte que no haga prevalecer lo que la norma provincial dispone, so pretexto de que esta se encuentre en pugna con la Constitución Nacional, configuraría una grave e insostenible interferencia de parte de uno de los Poderes del Gobierno federal sobre la autonomía de la Provincia de Formosa para definir y elegir democráticamente a sus autoridades de Gobierno.

Asevera que la posibilidad de la reelección sin restricciones no viola el sistema representativo republicano adoptado por la Nación Argentina por medio de los artículos 1º y 5º de la ley fundamental. En efecto, según explica, la "alternancia" no constituye uno de los principios de la república ni afecta a la democracia, sino más bien es la "periodicidad" el componente esencial, el cual se encuentra garantizado en el texto constitucional que se pretende impugnar.

Añade que la cuestión ahora en análisis fue expresa y detenidamente debatida por la convención constituyente provincial, y así quedó plasmada en el artículo 132 de la constitución formoseña y aplicada durante 20 años sin que se efectuara contra dicho precepto denuncia alguna, tanto en el orden provincial como federal.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por último, manifiesta que el plexo normativo electoral de la Provincia de Formosa no solo reconoce los derechos políticos de toda persona, dentro del cual se encuentra el derecho a elegir y ser elegido, sino que además adopta las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio en condiciones de igualdad, y que el supuesto contexto descrito por la accionante que, a su criterio, le impide participar en condiciones de igualdad en las elecciones contra el Gobernador en el cargo, no son argumentos jurídicamente aceptables para sostener la inconstitucionalidad del artículo 132 de la constitución provincial.

IV) El 20 de noviembre de 2024 se corrió traslado a la parte actora de los planteos formulados por la provincia demandada, los cuales fueron contestados por la accionante por medio de su presentación del 27 de noviembre del mismo año.

V) El 10 de diciembre de 2024 dictaminó el señor Procurador General de la Nación interino sobre todas las cuestiones involucradas en la causa.

Considerando:

1°) Que como surge de los antecedentes reseñados, en la demanda se invoca la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional.

Frente a ello, dado que es parte demandada una provincia y que el caso presenta un nítido contenido federal, el proceso corresponde a la competencia originaria de esta Corte (Fallos: 336:1756; 342:171; 342:235; 346:461; 346:543 y causa CSJ 687/2023 “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo”, sentencia del 9 de mayo de 2023).

2°) Que al no verificarse discrepancia entre las partes sobre hechos conducentes alegados, corresponde que se declare la cuestión de puro derecho y se llame los autos a sentencia tal como lo impone el artículo 359 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (arg. Fallos: 342:343, entre otros).

3°) Que con relación a la excepción de falta de legitimación activa y al planteo de ausencia de “caso”, el Tribunal comparte lo expresado por el señor Procurador General de la Nación interino en los acápites VI y VII de su dictamen, a cuyos términos corresponde remitir en razón de brevedad.

4°) Que esta Corte ha tenido oportunidad de sentenciar causas referidas a procesos electorales provinciales que formulaban planteos disímiles, limitando la descalificación por inconstitucionalidad a los más excepcionales supuestos, asumiendo la gravedad institucional que significaría convalidar comicios con ofertas electorales inconstitucionales (Fallos: 336:2148, considerando 10).

En tal sentido:

Apenas sancionada la reforma constitucional de 1994, la Corte estableció que la cláusula de la constitución de Santa Fe que exige un intervalo de un período para posibilitar una nueva postulación para el gobernador y vicegobernador "no vulnera ninguno de los principios institucionales [...] que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni las garantías individuales, ni los derechos políticos que reconoce a los ciudadanos esta Ley Fundamental". Concretamente, se concluyó en que la prohibición de reelección inmediata resulta compatible con el derecho a ser elegido consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe", Fallos: 317:1195).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Casi dos décadas más tarde, el Tribunal debió resolver un planteo contra el intento reeleccionista de un gobernador en directa confrontación con el límite que le imponía su propia Constitución provincial. La Corte sostuvo que el artículo 152 de la Constitución de Santiago del Estero y su disposición transitoria sexta imponían —con "una claridad incontrastable"— que la tercera candidatura del gobernador resultaba inválida ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", Fallos: 336:2148, considerando 25). Las normas en cuestión establecían que el gobernador y vicegobernador "podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período", y que "el mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma [2005], deberá ser considerado como primer período". De esa manera, el gobernador al momento de la reforma, después reelegido en 2009, no podría volver a presentarse en 2013. Lo contrario, razonó el Tribunal, supondría que el Poder Constituido provincial puede, por designio o por inercia, dejar sin efecto lo preceptuado por el Poder Constituyente provincial violando el límite republicano que el artículo 5° les impone a las provincias (considerandos 5° y 13 de Fallos: 336:1756 y considerando 33 de Fallos: 336:2148).

En el año 2019 la Corte debió resolver la impugnación al gobernador de Río Negro que pretendía competir por un tercer mandato. La norma de la Constitución provincial tenía idéntica redacción a la de su par santiagueña, analizada en Fallos: 336:2148 ya reseñado. Ahora bien, el mismo texto que definía con "incontrastable claridad" el planteo contra la candidatura del gobernador en Santiago del Estero suscitaba nuevas cuestiones a decidir. Allí la Corte estableció que entender que el artículo 175 de la Constitución rionegrina únicamente vedaba la sucesión recíproca de manera cruzada entre las

mismas dos personas supondría admitir otros supuestos de sucesión entre los cargos de gobernador y vicegobernador, por ejemplo, cambiando el compañero de fórmula. Tal posibilidad, sostuvo la Corte, sería de "difícil consonancia con la pauta republicana" del artículo 5° de la Constitución Nacional, pues habilitaría a una persona a ser "electa durante un número indefinido de períodos como gobernador y vicegobernador -de manera sucesiva, consecutiva e ininterrumpida- con la sola exigencia de que se alterne el cargo y el compañero de fórmula" ("Frente para la Victoria - Distrito Río Negro", Fallos: 342:287, considerando 26).

Se añadió que, por la naturaleza eminentemente institucional de la cuestión, el caso debía ser fallado en consonancia con "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", respuesta que no solo implicaba respetar los precedentes del Tribunal —otorgando previsibilidad jurídica a las partes y despejando suspicacias propias de la materia electoral—, sino que ofrecía además "la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder, al darle sentido a la noción de periodicidad de los mandatos", toda vez que "la vigencia del sistema republicano consagrado en los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades" (considerando 26).

Posteriormente, en el año 2023, el Tribunal debió decidir si la Provincia de San Juan, al oficializar una nueva candidatura del gobernador en curso para un nuevo mandato había lesionado la esencia del sistema representativo republicano a la que se encontraba obligada a cumplir, como condición de reconocimiento de su autonomía. Ante la circunstancia de que el gobernador en curso había cumplido de modo interrumpido un mandato como vicegobernador y dos como gobernador, la Corte consideró que su candidatura a un nuevo mandato para este último cargo solo podía fundarse en una



Corte Suprema de Justicia de la Nación

interpretación del artículo 175 de la Constitución provincial según la cual el límite de tres mandatos consecutivos regía exclusivamente para el mismo cargo. El Tribunal sostuvo que tal postura se encontraba en franca contraposición con la pauta republicana consagrada en el artículo 5° de la Constitución Nacional, pues significaría que el mandatario podría desempeñarse como gobernador y vicegobernador de manera consecutiva e indefinida ("Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo", Fallos: 346:543, considerando 9°).

5°) Que la presente causa, aunque se encuentre estrechamente vinculada con la posibilidad de reelección de un gobernador provincial, presenta ribetes diferentes a los casos resumidos precedentemente.

En efecto, no se trata ahora de analizar la razonabilidad o irrazonabilidad de la interpretación que pretende asignársele a un texto, ponderado dentro de las reglas hermenéuticas de la lógica jurídica, sino de juzgar la compatibilidad o incompatibilidad de una cláusula provincial que amerita una única interpretación con un principio que dimana de la Constitución Nacional. Pues un texto como el del artículo 132 de la Constitución formoseña, en tanto afirma que "El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos", sin establecer limitación alguna, no admite sino una sola interpretación, que conduce a la posibilidad de reelección ilimitada. De hecho, en la concreta controversia que debe resolverse, el actual gobernador accedió al cargo por primera vez el 10 de diciembre de 1995 y fue reelecto de manera consecutiva en siete oportunidades (1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019 y 2023).

Por lo tanto, de lo que se trata en el caso es de resolver sobre la compatibilidad entre la reelección ilimitada permitida por la Constitución provincial, y el sistema republicano que, conforme a los artículos 5°, 123 y concordantes de la Constitución Nacional, las provincias deben asegurar.

Más claro aún: de lo que se trata es de ponderar el carácter republicano no de la reelección de un gobernador sino de la reelección ilimitada de un gobernador, recordando que todas las instancias gubernamentales, y en especial esta Corte, se encuentran no solo habilitadas sino obligadas a velar por el cumplimiento del sistema republicano constitucionalmente previsto.

6°) Que es doctrina de esta Corte que la posibilidad de que una persona pueda ser electa durante un número indefinido de períodos consecutivos alternando cargos resulta de difícil consonancia con la pauta republicana del artículo 5° de la Constitución Nacional (Fallos: 346:543 “Evolución Liberal” considerando 7° y todas sus citas). Bajo ese prisma debe ser examinado el texto del artículo 132 de la Constitución formoseña. La claridad del constituyente provincial para habilitar reelecciones indefinidas exagera la necesidad de fijar el alcance del artículo 5° de la Constitución Nacional en cuanto establece que “[c]ada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional” y que “[b]ajo de estas condiciones el Gobierno federal” garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

7°) Que el tema a decidir en la presente causa remite al clásico debate que enfrenta a la vigencia i) del respeto a la voluntad popular, y ii) la alternancia en el ejercicio de los cargos, entendiendo que ambos operan como presupuestos del sistema democrático y republicano. Conforme al primer criterio la voluntad popular se expresa mediante el voto de los electores, debiéndose estar al principio de la mayoría. Conforme al segundo criterio existiría un consenso previo sobre lo que debe entenderse por régimen republicano, un legado valioso cuya inobservancia descalifica al régimen infractor.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Cuando se trata de habilitar una reelección (o dos), parece claro que el principio de la mayoría -como manifestación de la voluntad popular- es el que debe imperar. El problema se suscita con cláusulas como la del artículo 132 de la Constitución formoseña que prevé la reelección ilimitada. En estos casos la cuestión parece dejar de ser meramente cuantitativa para transformarse en cualitativa.

Al respecto, cabe recordar que las pautas constitucionales, y los derechos por ellas reconocidos, no pueden sufrir un menoscabo que importe aminorar sus atributos nucleares, a punto tal de desnaturalizarlas y dejarlas vacías de sentido (arg. Fallos: 344:3476).

8°) Que el equilibrio entre el sistema democrático y la forma republicana de gobierno del citado artículo 5° debe buscarse en el valor común que los inspira. Tanto uno como otro se encuentran en última instancia ordenados a una misma finalidad liberal de crear un Estado cuyo poder sea limitado por la soberanía de sus individuos.

En este sentido, el orden que crea la Constitución no se agota con elecciones y tampoco con elecciones periódicas. Un eje central de nuestro ordenamiento es dividir el poder entre órganos que se controlen recíprocamente. La voluntad popular puede ungir a un representante, incluso validarlo periódicamente, pero no podría perpetuarlo indefinidamente sin horadar la separación de poderes que define al régimen republicano de tipo presidencialista.

En efecto, en este tipo de regímenes, la alternancia en el poder ejecutivo busca preservar que el control de los otros poderes sea efectivo. En palabras de la Corte Interamericana (en consideraciones relativas al presidencialismo pero de evidente aplicación a la Constitución de Formosa por el diseño institucional que establece) “el sistema de frenos y contrapesos que ha

implementado la mayoría de los Estados Miembros de la OEA otorga al Presidente ciertas facultades que influyen el funcionamiento de los otros Poderes Públicos [...] Tomando en cuenta las amplias facultades que tienen los Presidentes en los sistemas presidenciales y la importancia de asegurar que una persona no se perpetúe en el poder, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA incluyen en su normativa límites a la reelección presidencial en sistemas presidenciales” (párr. 89 y 90 OC 28/21).

Una de las formas en que nuestro ordenamiento constitucional favorece la independencia del Poder Judicial es mediante el desacople del mandato de los jueces respecto del de quienes intervienen en su nombramiento. Por esa vía, el modelo constitucional busca que la integración del Poder Judicial refleje decisiones adoptadas por diferentes representantes del pueblo. Así, la división de poderes no solo consiste en asignar funciones a distintos órganos sino que su real funcionamiento supone desfazar la duración de los mandatos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. De lo contrario, la reelección ilimitada –aun si fuera validada electoralmente– permitiría que una única persona intervenga en el nombramiento de la mayoría de los integrantes del Poder Judicial.

En línea con estos argumentos, la Corte Interamericana ha expresado que “una de las formas de impedir que [se] afecte la separación de poderes, es estableciendo, para estos cargos nombrados por el Presidente, períodos con una duración distinta a la del mandato presidencial” (párr. 140 OC ya citado). Desde esta perspectiva, la personalización del Poder Ejecutivo por un tiempo extenso e ilimitado debilita el sistema de frenos y contrapesos. La permanencia de una misma persona en el poder por un largo período de tiempo invalida esta salvaguardia republicana.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

9°) Que la reelección indefinida no solo diluye la separación de poderes sino que también atenta contra el propio principio democrático. Una reelección sin límites, lejos de constituir la máxima realización de la voluntad popular, permite que quien se encuentra en ejercicio del poder acumule –tras varios mandatos sucesivos– ventajas inadecuadas para una leal contienda electoral.

En este sentido, la Corte Interamericana sostuvo que “los Presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores. Asimismo, el propio ejercicio del poder puede fomentar la idea que la continuidad de la misma persona en el cargo es indispensable para el funcionamiento del Estado” (párr. 141 OC 28/21). También señaló que el candidato en ejercicio del poder por un tiempo prolongado podría “utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer su campaña de reelección. Por tanto, este Tribunal considera que el cargo de la Presidencia brinda a la persona que lo ocupa una posición privilegiada para la contienda electoral. Mientras mayor sea el tiempo de permanencia en el cargo, mayor será esta ventaja” (párr. 142 OC 28/21). Desde esta perspectiva, limitar la democracia puede ser la única forma de resguardarla.

10) Que, proyectados los términos del debate precedente al caso formoseño, se erigen como límites de la discusión los siguientes extremos: la proscripción de un candidato como resultado de su imposibilidad de competir ilimitadamente, por un lado, y la personalización del poder, por el otro. Se trata de extremos igualmente corrosivos de la forma de gobierno republicana y democrática.

Sobre la proscripción política, la historia argentina exhibe el penoso ejemplo derivado de la sanción del decreto-ley 4161, de fecha 5 de

marzo de 1956 (B.O. 9 de marzo de 1956, derogado por ley 16.648, B.O. 18 de noviembre de 1964), que marginó por varios años a un partido político y a su fundador de la posibilidad de ser elegido democráticamente. Sobre la personalización del poder, se trata de un fenómeno que confronta con la naturaleza misma del sistema democrático. Conviene recordar, sobre el particular, la tipificación maxweberiana de la evolución de las formas de legitimidad política, en una secuencia que discurre desde la legitimación tradicional (basada en la herencia dinástica), la legitimación carismática (basada en la subjetividad del líder) y la legitimación racional-legal (basada en el poder objetivado en las instituciones) (WEBER, Max, "Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979, edición preparada por Johannes Winckelmann, trad. de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, cuarta Edición, 2002, Madrid, págs. 170 a 173).

El modelo constitucional argentino, que dimana tanto en su parte dogmática -donde se formulan los principios rectores del gobierno- cuanto en su parte orgánica -donde se estructura un sistema de equilibrio, balances y contrapesos entre los tres poderes del Estado-, ha optado claramente por un sistema que desalienta la subjetividad personalista como fuente de poder. Artículo paradigmático sobre el tema es el 29 de nuestra Carta Magna cuando afirma: "El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, **el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna**" (énfasis agregado).

11) Que la forma de compatibilizar el respeto a la voluntad popular y la alternancia en el ejercicio del poder, maximizando la vigencia del



Corte Suprema de Justicia de la Nación

principio de soberanía popular y minimizando la subjetividad personalista, se deduce de la propia Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.

En efecto, el sistema político-electoral argentino se basa en la existencia y funcionalidad de los partidos políticos. El artículo 38 de la Constitución sostiene que “...**son instituciones fundamentales del sistema democrático**. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que 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” (énfasis agregado). De modo que es a través de los partidos políticos donde debe canalizarse el ejercicio de la voluntad popular y la alternancia de los candidatos.

Esta Corte entiende que hay proscripción cuando se impide a un partido político presentarse como oferta electoral, pero no cuando a una persona candidata se le limita la cantidad de ocasiones continuadas o sucesivas en las que puede postularse. Este es el razonamiento virtuoso que permite maximizar los principios de voluntad popular y el favorecimiento de la alternancia evitando, respectivamente, la proscripción subjetiva y la personalización del poder.

Se ha dicho con singular elocuencia “que las normas constitucionales que vedan o limitan reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la legalidad constitucional prohibitiva de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos políticos a proponer candidaturas” (Bidart Campos, Germán J. “La reelección de los gobernantes, la organización

del Poder, el federalismo, los derechos humanos, el derecho provincial", Revista El Derecho, tomo 160, pág. 133).

Ello así por cuanto, como ha señalado esta Corte, "la soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación", agregando que "el imperio de la ley [es esencial] para el logro de una Nación con instituciones maduras" (Fallos: 328: 175).

13) Que, dentro de este marco conceptual, las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán establecer en sus respectivas Constituciones un número limitado de reelecciones gubernamentales para que i) los postulantes conozcan de antemano la temporalidad del ejercicio del poder, ii) los partidos políticos favorezcan la generación de alternativas al interior de sus estructuras, y iii) el electorado cuente con reglas claras a las que atenerse.

En ese contexto, es claro que no compete a la Corte subrogar el ejercicio del poder constituyente local definiendo cuál es el número máximo razonable de reelecciones gubernamentales, sino de establecer el marco dentro del cual el ejercicio de dicha potestad queda encuadrado en los límites de la Constitución Nacional.

Es por debajo del techo constitucional nacional donde tiene cabida el margen de apreciación local, que este Tribunal ha invocado en la resolución de causas donde los alcances de los contenidos en disputa reflejaban la heterogeneidad ínsita a todo régimen federal y en las que, por tanto, cada



Corte Suprema de Justicia de la Nación

provincia debía ser quien definiera el *standard* jurídico conforme a su específica e intransferible realidad (arg. Fallos: 343:580 y 344:1151, voto de los jueces Maqueda y Rosatti).

En ese entendimiento, ha reconocido su aplicación en numerosas ocasiones y en temas diversos, como ser educativos ("Castillo" -Fallos: 340:1795, disidencia parcial del juez Rosatti, considerando 18, caso donde se discutía la pluralidad de enfoques existentes en el derecho público provincial en materia de educación religiosa-), cívicos ("Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos" -Fallos: 345:730, voto del juez Rosatti, considerando 16, causa referente a las potestades provinciales en materia educativa-), socio-culturales ("Shi" -Fallos: 344:1151, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 16, causa donde se discutía la potestad municipal en la regulación del comercio-), estructura del poder (reglamentación de la garantía judicial de intangibilidad de los salarios -Fallos: 342:1938 voto del juez Rosatti-, mayor o menor amplitud de las inmunidades de legisladores provinciales -Fallos: 343:580, voto de los jueces Maqueda y Rosatti-, autonomía constituyente provincial en materia de sueldo de los legisladores, mayoría para enjuiciar, interpretación de aprobación de DNU provincial -Fallos: 347:1084, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 7º-), descentralización (variedad de criterios de determinación o fijación territorial de los municipios -Fallos: 346:580, disidencia parcial de los jueces Maqueda y Rosatti- y contenidos de la autonomía municipal -Fallos: 344:1657, disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 5º, Fallos: 346:1361, voto de los jueces Rosatti y Maqueda, considerando 5º, Fallos: 345:22, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 4º-), idoneidad como requisito para el empleo público (Fallos: 347:640, voto del juez Rosatti), y aun en materia electoral (Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia

de Santa Cruz s/ amparo", Fallos: 341:1869, voto del juez Rosatti, considerando 9° -causa conde se ventilaba la previsión provincial del sistema del doble voto simultáneo-).

14) Que el desarrollo argumental precedente conduce inexorablemente a declarar la inconstitucionalidad de la norma que dispone la reelección ilimitada del gobernador y vicegobernador de una provincia. En el caso, la descalificación debe alcanzar al artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, por resultar violatoria de los artículos 5°, 123 y concordantes de la Constitución Nacional.

15) Que la intervención de este Tribunal debe limitarse a la invalidación de la norma bajo examen, estándole vedado ofrecer una alternativa específica en su reemplazo, so pena de inmiscuirse en el poder constituyente local con menoscabo del sistema federal previsto en la misma cláusula que el republicanismo (artículo 1° de la Constitución Nacional), cuya salvaguarda se procura con la presente decisión.

Por consiguiente, el texto de la cláusula reeleccionista formoseña, deberá ser corregido mediante el procedimiento constitucional previsto en la carta magna provincial.

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación interino, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte. II. Desestimar las defensas de incompetencia, falta de legitimación activa y ausencia de "caso" opuestas por la demandada. III. Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, con el alcance indicado en el considerando 15. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

VOTO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Resulta:

I) Que el frente electoral "Confederación Frente Amplio Formoseño", habilitado para participar en las elecciones de la Provincia de Formosa efectuadas el 25 de junio de 2023, promueve la presente acción de amparo contra dicha provincia, con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 132 de la constitución local, por cuanto permitió habilitar la octava candidatura del señor Gildo Insfrán como gobernador para el período que comenzó el 10 de diciembre de 2023 y que culminará el 10 de diciembre de 2027.

Considera que la norma cuestionada resulta violatoria de lo dispuesto por los artículos 1º y 5º de la Constitución Nacional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, razón por la cual solicita que “se inhabilite al ciudadano Gildo Insfrán a oficializar su candidatura por ante el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia de Formosa para un nuevo período”.

Relata que en la reforma de la Constitución de Formosa de 1991 -momento en que el señor Insfrán era vicegobernador- se introdujo la reelección de dos mandatos a los cargos de gobernador y vicegobernador (artículo 129), lo que permitió que el entonces gobernador Vicente B. Joga accediera a un nuevo mandato para el período 1991/1995 acompañado nuevamente en la fórmula por el señor Insfrán como vicegobernador. Manifiesta que en 1995 el Partido Justicialista presentó como nuevo candidato a gobernador a Gildo Insfrán, quien llevaba dos períodos como vicegobernador y que en 1999 el Superior Tribunal de Justicia local interpretó que a los efectos de decidir su habilitación se debía

contabilizar un solo mandato en el cargo de gobernador de 1995 a 1999. Continúa diciendo que vencido el cuarto mandato de cuatro años del señor Insfrán (dos como vicegobernador y dos como gobernador) se convocó a una Convención Constituyente que modificó la constitución provincial, la que consagró en su artículo 132 la reelección indefinida para los cargos de gobernador y de vicegobernador.

Pone énfasis en que en la Constitución Nacional se adoptó la forma representativa, republicana y federal de gobierno (artículo 1º) y se dispuso que las provincias dictarán para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Ley Fundamental y que, bajo esas condiciones, se debe garantizar a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (artículo 5º) sin intervención del gobierno federal (artículo 122).

Expresa que en el artículo 132 de la constitución provincial se establece lo siguiente: “El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos”. Considera que lo allí normado no fija límites republicanos en el ejercicio del poder, sino que habilita la reelección indefinida, lo cual —según expone— vulnera el principio republicano de gobierno.

Sostiene que para que un sistema constitucional se adecúe a los principios republicanos no alcanza solo con garantizar elecciones periódicas, ya que la existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del derecho internacional, que incluye el derecho internacional de los derechos humanos. Alega, en tal sentido, que el artículo 132 de la constitución local contradice los artículos 5º y 37 de la Constitución Nacional; 1º, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 3º de la Carta Democrática Interamericana.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Destaca que los últimos veinte años de historia política provincial demuestran la inconstitucionalidad del aludido artículo 132, dado que la perpetuación en el poder por parte del Partido Justicialista en la persona del gobernador Insfrán vulnera el principio de igualdad (artículos 16 y 37 de la Constitución Nacional; 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Afirma, en esa línea, que las reglas electorales surgidas a partir de la permanencia en el poder de solo un grupo político limitan el derecho de los ciudadanos a postularse con posibilidades ciertas de acceder al poder.

Argumenta que, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, los cuerpos normativos constitucionales provinciales deben adecuarse al plexo convencional pues, de lo contrario, se compromete la responsabilidad del Estado Nacional ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese orden de ideas, asevera que, de acuerdo con la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 28/21, la reelección indefinida vulnera los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, motivo por el cual es el Estado Federal —en el caso, esta Corte— quien debe asegurar el cumplimiento por parte de las provincias de tales derechos y del principio republicano de gobierno consagrado en la Constitución Nacional.

II) Que el 19 de mayo de 2023 dictaminó el señor Procurador General de la Nación interino sobre la competencia de este Tribunal para entender en autos y el 25 de abril de 2024 se ordenó correr traslado de la demanda.

III) Que el 8 de noviembre próximo pasado la Provincia de Formosa contestó la demanda y solicitó su rechazo, con costas.

En primer lugar, opone las excepciones de incompetencia y de falta de legitimación activa.

En cuanto a la primera, aduce que la presente causa es extraña a la competencia de la Corte por no encuadrar dentro de las causas que habilitan su intervención en instancia originaria y exclusiva, y porque la jurisdicción originaria que la Constitución Nacional determina para el Máximo Tribunal es taxativa y no es susceptible de ser ampliada o extendida. Según entiende, la intromisión que implicaría que esta Corte se avoque al conocimiento y resolución puesta a su consideración debe ser evitada y resuelta en forma previa, en salvaguarda de los derechos y garantías en orden a la autonomía provincial y a las facultades y competencias de las provincias en cuestiones de derecho público provincial. En este sentido, considera que la pretensión de la contraria de que el Alto Tribunal de la Nación se arrogue una competencia que corresponde a los jueces locales, como así también que —en definitiva— sustituya el criterio de los convencionales constituyentes de la Provincia de Formosa, pone en crisis el sistema federal (artículo 122 de la Constitución Nacional).

Añade que en este caso se ha puesto en tela de juicio una cláusula de la constitución provincial y cuestiones del proceso electoral provincial, a la par que se intenta poner en crisis la candidatura al cargo de gobernador provincial de un ciudadano en particular, en razón de lo cual en el supuesto de que se admitiera que la presente causa debe tramitar ante esta instancia originaria, ello significaría una flagrante violación del principio del juez natural (artículo 18 de la Constitución Nacional), es decir, de los órganos judiciales establecidos en forma permanente por una ley anterior a los hechos, que no son otros que los tribunales provinciales.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En lo que respecta a la excepción de falta de legitimación activa, sostiene, en lo que aquí interesa, que la parte actora carece del interés que el ordenamiento exige para formular la demanda, pues el agravio en el cual debe sustentarse el planteo debe ser directo, de manera de habilitar un comportamiento como el protagonizado, circunstancia que —según su opinión— no se verifica en el pleito.

Sostiene, por otra parte, que la pretensión de su contraria ha perdido actualidad lo que la torna —a su entender— abstracta y genera, en consecuencia, que, ante la ausencia de un "caso", el planteo se transforme en meramente consultivo, circunstancia que determina su improcedencia.

Al respecto, señala que el análisis sobre el cual se asienta la pretensión articulada no se circunscribe a la mera tacha de inconstitucionalidad del artículo 132 de la constitución provincial, sino que, de la literalidad de la pretensión que conforma el objeto de la litis propuesto por la actora, se advierte que solicita la declaración de inconstitucionalidad en tanto "habilita a una OCTAVA candidatura de GILDO INSEFRAN". Por ello, según explica, "amén de que resulta a todas luces inadmisibles una declaración de inconstitucionalidad en abstracto, no basta en el caso el tratamiento solo de la cuestión de derecho propuesta, es decir, de la pertinencia o acierto de las manifestaciones vertidas en relación con la inconstitucionalidad denunciada, sino que para la habilitación de su análisis, que permite su abordaje, debe remitirse necesariamente a la presencia de un caso, lo que exige conectar el análisis de derecho propuesto con el escenario fáctico en el marco del cual se insertó la pretensión que la parte accionante articuló".

En concreto, concluye en que la pretensión de la actora, esto es, la inhabilitación de la candidatura del actual gobernador de la provincia para el período del 10 de diciembre de 2023 al 10 de diciembre de 2027, ha quedado

rezagada en el tiempo debido a la celebración de los comicios en los cuales "el ciudadano también aquí impugnado" resultó gobernador electo, por lo que el objeto de *litis* ha perdido vigencia.

Informa, asimismo, que el Poder Legislativo de la Provincia de Formosa ha sancionado la ley 1736 que declara "la necesidad de la reforma total de la Constitución Provincial (arts. 1º a 189)" y que, en lo que se relaciona con el tema de autos, el artículo 2º de la citada ley establece que el proceso de reforma constitucional tendrá en miras el logro de objetivos generales, tales como afianzar el sistema representativo, republicano y democrático, previsión de nuevas regulaciones sobre los derechos políticos a elegir y ser elegidos, incorporación con jerarquía constitucional de la paridad de género para cargos electivos legislativos tanto en el orden provincial como municipal, así como en la conformación de los órganos de los partidos políticos.

Sobre este aspecto, afirma que el escenario en el que los actores han planteado su acción ha variado dado que el contexto histórico es otro, lo cual refleja —a su entender— aún más la improcedencia de que este Tribunal se expida sobre la cuestión cuando para ello ha sido convocada a una convención constituyente.

En cuanto al fondo del asunto, asegura que la norma impugnada no es sino el fruto de la libre decisión realizada por la convención constituyente reformadora de la constitución provincial y no admite ninguna otra lectura posible "que no sea la expresa habilitación —por voluntad constituyente— para ocupar esos cargos electivos por aquellas personas que merced —se insiste— a recibir la adhesión del sufragio mayoritario del pueblo de la provincia honra con el cargo al ciudadano que resulte libremente elegido para el mismo".



Corte Suprema de Justicia de la Nación

En ese sentido, considera que cualquier decisión de esta Corte que no haga prevalecer lo que la norma provincial dispone, so pretexto de que esta se encuentra en pugna con la Constitución Nacional, configuraría una grave e insostenible interferencia de parte de uno de los poderes del gobierno federal sobre la autonomía de la Provincia de Formosa para definir y elegir democráticamente a sus autoridades de gobierno.

Asevera que la posibilidad de la reelección sin restricciones no viola el sistema representativo republicano adoptado por la Nación Argentina por medio de los artículos 1° y 5° de la Ley Fundamental. En efecto, según explica, la "alternancia" no constituye uno de los principios de la república ni afecta a la democracia, sino más bien es la "periodicidad" el componente esencial, el cual se encuentra garantizado en el texto constitucional que se pretende impugnar.

Añade que la cuestión ahora en análisis fue expresa y detenidamente debatida por la convención constituyente provincial, y así quedó plasmada en el artículo 132 de la constitución formoseña y aplicada durante veinte años sin que se efectuara contra dicho precepto denuncia alguna, tanto en el orden provincial como federal.

Por último, manifiesta que las normas electorales de la Provincia de Formosa no solo reconocen los derechos políticos de toda persona, dentro del cual se encuentra el derecho a elegir y ser elegido, sino que, además, adopta las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio en condiciones de igualdad, y que el supuesto contexto descrito por la actora que, a su criterio, le impide participar en condiciones de igualdad en las elecciones contra el gobernador en el cargo, no son argumentos jurídicamente aceptables para sostener la inconstitucionalidad del artículo 132 de la constitución provincial.

IV) Que el 20 de noviembre del corriente año se corrió traslado a la parte actora de los planteos formulados por la provincia demandada, los cuales fueron contestados por medio de su presentación del 27 de noviembre próximo pasado.

V) Que el 10 de diciembre de 2024 dictaminó el señor Procurador General de la Nación interino sobre las cuestiones involucradas en la causa.

Considerando:

1º) Que como surge de los antecedentes reseñados, en la demanda se invoca la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 5º y 123 de la Constitución Nacional.

Frente a ello, dado que es parte demandada una provincia y que el caso presenta un nítido contenido federal, el proceso corresponde a la competencia originaria de esta Corte (Fallos: 336:1756; 342:171; 346:543 y CSJ 687/2023 “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo”, sentencia del 9 de mayo de 2023, entre otras).

2º) Que, con relación a la excepción de falta de legitimación activa, se comparte los fundamentos desarrollados por el señor Procurador General de la Nación interino en el acápite VI de su dictamen para desestimarla, a los que se remite para evitar repeticiones innecesarias.

También corresponde rechazar el planteo de falta de caso efectuado por la demandada. Oportunamente, la parte actora solicitó ante la instancia originaria de este Tribunal que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 132 de la constitución local que habilitaba la octava candidatura del ciudadano Gildo Insfrán como gobernador para el período que comenzó el 10 de diciembre de 2023 y que culminará el 10 de diciembre de 2027. Al formular su petición, solicitó que “se inhabilite al ciudadano Gildo Insfrán a oficializar su



Corte Suprema de Justicia de la Nación

candidatura por ante el Tribunal Electoral Permanente de la Provincia de Formosa para un nuevo período”.

La circunstancia de que, como consecuencia de los avatares del trámite del expediente, al momento del dictado del presente pronunciamiento la candidatura en cuestión ya se haya oficializado y los comicios se hayan llevado a cabo —con el resultado de que el candidato impugnado haya resultado electo— no torna abstracto el planteo de la actora. El mandato que derivó de la oficialización cuestionada no ha vencido, por lo que no puede interpretarse que carezca de interés actual decidir la cuestión; el agravio de la parte actora mantiene absoluta actualidad. Ello es así porque no deben confundirse las dificultades para hacer efectiva una eventual sentencia que haga lugar a la pretensión con la existencia o inexistencia de interés actual para resolver el pleito (Fallos: 326:4468, considerando 9°).

Por lo demás, y aun en el supuesto de que se considere que el planteo debe ser resuelto por aplicación de la doctrina que surge del precedente de Fallos: 310:819 (“Ríos”), invocada en el acápite VII del dictamen de la Procuración General de la Nación, la defensa esgrimida por la Provincia de Formosa debe ser igualmente desestimada, como allí se propone. El correcto alcance del precedente así lo impone. En “Ríos” se decidió que, a pesar de que cuando la causa arribó a los estrados del Tribunal se había realizado el acto eleccionario, el recurrente mantenía un interés actual en el pronunciamiento, toda vez que “la realización periódica de elecciones de diputados nacionales [...] es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental”. En consecuencia, se resolvió la cuestión constitucional concreta planteada para el futuro. De aquí se sigue que, en todo caso, la correcta aplicación de ese precedente exige resolver la concreta situación denunciada por

la parte actora para lo sucesivo, sin que quepa considerar que la causa ha devenido abstracta.

3°) Que las cuestiones constitucionales debatidas en el presente caso resultan sustancialmente análogas a las desarrolladas y resueltas en el precedente “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo”, publicada en Fallos: 346:543, voto concurrente del juez Rosenkrantz (en adelante, “Evolución Liberal”), a cuyos fundamentos y conclusiones se remite por razones de brevedad. En efecto, en ambas causas se discute si las provincias demandadas, al oficializar las candidaturas cuestionadas con fundamento en sus normas constitucionales —que habilitan, según la aplicación realizada en sede provincial, a las máximas autoridades locales a permanecer en el poder sin límite temporal alguno— y, de este modo, permitir reelecciones sucesivas múltiples y potencialmente indefinidas, lesionan la esencia del sistema representativo republicano que las provincias están obligadas a cumplir como condición del reconocimiento de su autonomía (artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional).

4°) Que, conviene destacar, que en el precedente al que se remite y en la presente causa lo que se encuentra en juego no es el derecho de un ciudadano en particular a ser reelegido por un número potencialmente indefinido de períodos para ocupar los máximos cargos provinciales, sino que la cuestión debatida es el modo de encontrar el equilibrio entre los valores del federalismo y aquellos que sustentan el sistema republicano.

Efectivamente, esta Corte ya ha afirmado que la forma republicana de gobierno —susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.— no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y que las normas que limitan la reelección de quienes



Corte Suprema de Justicia de la Nación

desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf. Fallos: 317:1195, considerando 4° y considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt; Fallos: 336:2148, considerando 27). De aquí se sigue que en nuestro ordenamiento jurídico no existe un derecho constitucional a la reelección en los cargos públicos.

5°) Que en lo que a este caso concierne, y tal como quedó delimitada la cuestión, esta Corte debe entonces determinar si la decisión del Tribunal Electoral de la Provincia de Formosa que, con fundamento en el artículo 132 de la constitución provincial, oportunamente oficializó a quien fue electo gobernador —el ciudadano Gildo Insfrán— para el actual período —del 10 de diciembre de 2023 al 10 de diciembre de 2027— resultó contraria a la Constitución Nacional. En otros términos, se debe decidir si el artículo 132 de la constitución de la Provincia de Formosa, tal como fue aplicado por sus autoridades constituidas, es compatible con el mencionado principio republicano de gobierno. A tal fin, lo medular de lo planteado radica —como ha sucedido en otras oportunidades (Fallos: 346:543, entre otros)— en precisar en qué punto el número de reelecciones que una provincia decide permitir para sus más altas autoridades impone un costo inaceptablemente alto a los valores que encarna el sistema republicano y, en consecuencia, transgrede la Constitución Nacional.

6°) Que más allá de que la remisión efectuada resulta suficiente para resolver el tema constitucional en discusión y sellar la suerte de la acción promovida, por la importancia de la cuestión en debate se recordarán los principios fundamentales desarrollados en “Evolución Liberal” (voto concurrente del juez Rosenkrantz) y cómo esos principios resultan de aplicación al caso concreto de la Provincia de Formosa.

7°) Que en dicho precedente se explicó que la Constitución Nacional consagra dos reglas estructurales de gobierno: el sistema federal que

permite que las provincias organicen sus propias instituciones representativas y encaucen el ejercicio de la soberanía de sus pueblos (artículos 1º, 33, 37 y concordantes) y la forma republicana de gobierno (artículos 1º y 5º) (Fallos: 310:804; 327:3852; 336:1756; 341:1869, considerando 8º del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti, considerado 4º del voto del juez Rosenkrantz y considerando 10 del voto del juez Rosatti; Fallos: 342:343, considerando 9º del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerando 4º del voto del juez Rosenkrantz; Fallos: 346:543, citado, considerando 7º del voto del juez Rosenkrantz, entre muchos otros). Ninguno de estos principios puede desplazar completamente al otro y la manera en que la Constitución los articula supone, necesariamente, un compromiso entre el grado de satisfacción de los valores subyacentes a cada uno de ellos.

También se expresó que el desarrollo del proyecto constitucional argentino presupone un marco político e institucional en el que se deben conjugar las mencionadas reglas del federalismo —entendidas como las que aseguran que los pueblos de las provincias puedan gobernarse de acuerdo con sus propias decisiones— con las reglas que caracterizan al sistema republicano —como el compromiso de los pueblos de dividir y ordenar el poder para evitar que se concentre indebidamente—. Tal como se destacó en el citado precedente “Evolución Liberal” —con cita de José Manuel Estrada— la limitación de los poderes de los gobiernos es consecuencia central del principio republicano (“Curso de Derecho Constitucional”, Tomo II [2ª ed.], Buenos Aires, Editorial Científica y Literaria Argentina, 1927, página 29).

Esta Corte ha manifestado, contrariamente a lo alegado por la demandada, que “la vigencia del sistema republicano consagrado en los artículos 1º y 5º de la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades” y ha subrayado con claridad “la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder” (Fallos: 342:287, considerando 26; Fallos: 346:461; CSJ 687/2023 “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo”, pronunciamiento del 9 de mayo de 2023 y Fallos: 346:543, considerando 11 del voto del juez Rosenkrantz), por cuanto la falta de alternancia afecta significativamente la separación de poderes y la existencia de un sistema abierto en el que los ciudadanos puedan competir por el acceso a los cargos públicos “en condiciones generales de igualdad” (artículo 23.1.c, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

8°) Que las reelecciones sucesivas de los funcionarios que ocupan los más altos cargos provinciales como los de gobernador y vicegobernador producen una erosión significativa del principio de la separación de poderes y, por ello, del sistema que establece la Constitución. Así, por ejemplo, la independencia judicial —principio fundamental de la estructura republicana (doctrina de Fallos: 322:1253 y Fallos: 340:257; 343:1096 y 343:1457, votos del juez Rosenkrantz; entre otros)— requiere mandatos limitados en el tiempo de los poderes políticos y el descalce de dichos mandatos con el de los magistrados del poder judicial que deben controlar la constitucionalidad de los actos de quienes conducen los destinos públicos pues, de otro modo, quienes ejercen el poder ininterrumpidamente tendrán un amplio control político respecto de los funcionarios que intervienen en los procedimientos de designación, enjuiciamiento y eventual remoción de los jueces, problema que se reproduce respecto de otros órganos de contralor del poder político.

9°) Que, por otro lado, respecto de la competencia por el acceso a los cargos públicos —con citas de literatura especializada— en “Evolución Liberal” se afirmó que ocupar cargos de la mayor relevancia política e institucional, tales como el de gobernador y vicegobernador de una provincia,

supone el control de una serie de resortes estatales, variables en su concreta configuración, pero fáciles de advertir, que brindan a dichos funcionarios una significativa ventaja a la hora de enfrentar una contienda electoral, por cuanto ellos tienen dominio de la agenda política, mayor cobertura en los medios de difusión y el control de los instrumentos del poder estatal. La asimetría en la competencia electoral extendida en el tiempo produce necesariamente una alteración en las condiciones generales de igualdad, las que resultan esenciales para el buen funcionamiento del sistema representativo y republicano de gobierno (ver, en especial, considerando 15 del voto del juez Rosenkrantz).

10) Que corresponde ahora aplicar estos principios constitucionales a los hechos de la causa.

En el artículo 132 de la constitución de Formosa se establece que: “El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos”. Frente al pedido de oficialización de la candidatura para el cargo de gobernador para el período 2023-2027 del ciudadano Gildo Insfrán —gobernador en ese momento— el Tribunal Electoral provincial lo habilitó a competir. Ello implicó permitir un supuesto prohibido por el artículo 5° de la Constitución Nacional, por cuanto el actual gobernador fue elegido vicegobernador para los períodos 1987-1991 y 1991-1995, luego gobernador para los períodos 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-2019, 2019-2023 y 2023-2027. Es decir, Gildo Insfrán ha ejercido ininterrumpidamente los más altos cargos provinciales por un total de treinta y siete (37) años y si finaliza el mandato en curso ese ya desmedido lapso se extenderá a cuarenta (40) años. La oficialización de la nueva candidatura implicó validar su aspiración de acceder a un décimo mandato consecutivo.

No existe duda de que habilitar a que una persona se desempeñe esa cantidad de años de manera ininterrumpida en los más altos cargos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

provinciales impone un costo intolerablemente alto al sistema republicano, por cuanto la falta de renovación en el poder facilita el surgimiento de prácticas autoritarias de su ejercicio e imposibilita que la política democrática se desarrolle sanamente.

Gildo Insfrán fue elegido por primera vez vicegobernador el 10 de diciembre de 1987, momento en el que el texto vigente de la constitución de la provincia no permitía la reelección de los cargos de gobernador y vicegobernador (artículo 91 de la Constitución de Formosa de 1957). Durante su mandato como vicegobernador, que según el texto constitucional vigente debía finalizar el 10 de diciembre de 1991, se reformó la constitución local, lo que le permitió que fuera reelegido como vicegobernador por cuatro años más. Con la reforma constitucional de 1991 se admitió la posibilidad de que el gobernador y el vicegobernador —que duraban cuatro años en sus cargos según ambos textos constitucionales— pudieran ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período corriente y que, si hubieran sido reelectos o se hubieran sucedido recíprocamente, no pudieran ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período (artículo 129 de la Constitución de Formosa de 1991). Finalizado su segundo mandato como vicegobernador de la provincia, el 10 de diciembre de 1995, fue elegido gobernador por cuatro años. Posteriormente, Insfrán obtuvo una sentencia favorable por parte del máximo tribunal de la provincia que le permitió postularse nuevamente como gobernador en 1999. En dicha sentencia se decidió que el último párrafo del artículo 129 de la constitución provincial se refería a dos situaciones, “la reelección” y la “sucesión recíproca”. Se entendió que la primera no ofrecía dudas en cuanto a que se refería a que una misma persona no puede ocupar dos veces el mismo cargo, sea como gobernador o vicegobernador. Por el contrario, interpretó que las palabras “sucesión recíproca” integraban una sola idea y que se referían a la

posibilidad de inversión de la fórmula, son las mismas dos personas, pero cambiándose los cargos. Concluyó en que Insfrán nunca había sido reelegido para ese cargo y que tampoco existía sucesión recíproca con su compañero de fórmula (ver Boletín Judicial nro. 13 de Formosa. http://www.jusformosa.gov.ar/fx/jurisprudencia/boletines/BJ13/BJ13_stj_contenc Página web consultada el 18 de diciembre de 2024) , lo que le permitió que fuera reelecto hasta el 10 de diciembre de 2003, año en el que la constitución de la provincia fue reformada nuevamente, habilitando su reelección como gobernador de la provincia sin límite temporal (texto actual).

Las reformas sucesivas de la constitución provincial para permitir nuevas reelecciones de quien fuera finalmente electo es un síntoma revelador de una influencia política siempre creciente y, finalmente, desmesurada, al punto de ser capaz de modelar la ley suprema de la provincia no para satisfacer de un modo más perfecto el bien común, sino para permitir la concreción de un proyecto político personal.

Asimismo, la inexistencia del descalce mencionado anteriormente entre la duración del mandato del poder político y la de los magistrados del poder judicial demuestra de manera palmaria la influencia que la máxima autoridad ejecutiva provincial ha tenido en la composición del poder judicial local y de los órganos de control. Así, la permanencia durante más de treinta años en los más altos cargos de la provincia ha permitido a Gildo Insfrán proponer la designación de cuatro de los cinco jueces que actualmente integran el Superior Tribunal de Justicia de la provincia y del Procurador General del Superior Tribunal (ver artículo 164 de la Constitución de Formosa y resoluciones 2288/2012, 2417/2013, 2418/2013 y 3334/2024 de la Legislatura de Formosa). Esto supone, además, una injerencia directa en la composición del Consejo de la Magistratura provincial, organismo encargado de proponer ante la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

legislatura los candidatos a magistrados y funcionarios del Ministerio Público (artículo 7° de la ley local 1310), pues el Consejo se integra con un Ministro del Superior Tribunal de Justicia elegido por el propio tribunal —que preside el Consejo—, el Procurador General del Superior Tribunal, un magistrado (camarista o de primera instancia), un abogado activo de la profesión, el Fiscal de Estado de la provincia (que es nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo legislativo, artículo 148 de la Constitución de Formosa), el Ministro de Gobierno, Justicia y Trabajo, dos legisladores por la mayoría y uno por la primera minoría (artículos 2° y 3° de la ley local 1310).

Además, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados está compuesto por el presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Fiscal de Estado, dos legisladores por la mayoría y uno por la primera minoría y dos abogados (artículo 175 de la Constitución de Formosa). Fácil resulta advertir que el gobernador tiene una fuerte incidencia en el mecanismo de selección y remoción de jueces. Sumado a ello, durante los repetidos gobiernos de Gildo Insfrán se designaron a todos los jueces de la Cámara Primera en lo Criminal, la Cámara Segunda en lo Criminal y la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la provincia (ver resoluciones 1236/2003, 1601/2006, 1644/2006, 1713/2007, 2230/2011, 2399/2012, 2785/2016, 3032/2018, de la Legislatura de Formosa).

Por lo demás, la ventaja electoral que supone el hecho de que el candidato, actualmente en el poder, haya tenido durante tantos años el control de la agenda política y legislativa, el manejo de los fondos públicos, una gran cobertura en los medios de comunicación, el control sobre los instrumentos del poder estatal, entre otros, se traduce en una significativa concentración de poder que rompe las condiciones generales de igualdad en la competencia electoral.

11) Que las consideraciones anteriores justifican hacer lugar a la demanda y declarar que el ciudadano Gildo Insfrán no debió haber sido habilitado —con fundamento en el artículo 132 de la constitución local— por el Tribunal Electoral para competir en las elecciones llevadas a cabo el 25 de junio de 2023 y que, en consecuencia, se encuentra en ejercicio del poder ejecutivo provincial en contradicción con el sistema republicano consagrado en el artículo 5° de la Constitución Nacional.

Por las razones expuestas, se declara la inconstitucionalidad del mencionado artículo 132 de la constitución provincial en su aplicación al caso concreto. Es de destacar que lo que aquí se invalida no es la norma en abstracto, pues ello implicaría el ejercicio de una facultad de la que carece el Poder Judicial de la Nación, extraña a nuestro sistema de control de constitucionalidad, y que transgrediría severamente el sistema de separación de poderes (artículo 2° de la ley 27; doctrina de Fallos: 12:372; 24:248; 115:163; 139:65; 183:76; 247:325; 313 :1010; 315:276; 339:1223, entre otros). Por el contrario, lo que aquí se invalida es la concreta práctica institucional que se desarrolló al amparo del citado artículo 132, la que permitió el ejercicio ininterrumpido del poder por parte del actual gobernador durante casi cuatro décadas, en contra del sistema republicano de gobierno.

12) Que, a esta altura del análisis, vale la pena reiterar por —su pertinencia para el caso— lo manifestado en “Evolución Liberal” (considerando 20 del voto del juez Rosenkrantz): llegado un cierto punto, la reelección para sucesivos mandatos de una persona en el ejercicio de un cargo público de la naturaleza de la gobernación o vicegobernación “conlleva el riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 28/21, párrafo 73),



Corte Suprema de Justicia de la Nación

lo que resulta abiertamente contrario al sistema republicano de gobierno que las provincias deben respetar. Así, la perpetuación de los gobernadores en el mando de ciertas provincias —como sucede con el actual gobernador de la Provincia de Formosa, quien ha sido el mandatario que ha estado más años de manera ininterrumpida en una gobernación desde el retorno de la democracia— ha sido el mayor de los abusos del federalismo argentino (conf. ideas desarrolladas por Juan Pablo Ramos en “El derecho público de las provincias argentinas”, Buenos Aires, 1914, T. 1. página 118, citado en Fallos: 346:543 mencionado, considerando 12 del voto del juez Rosenkrantz).

Los argentinos lo sabemos pues nuestra dura historia institucional nos lo ha mostrado. La degradación de un gobierno republicano y la conversión en su opuesto no es un hecho instantáneo, sino el resultado de un proceso gradual que se concreta en corrimientos muchas veces insignificantes, fragmentarios y que, por esa condición, corren el riesgo de no ser percibidos por los ciudadanos y las autoridades que, en virtud de lo dispuesto por la Constitución Nacional, deberían contrarrestarlos. Es esta una amarga lección que hemos aprendido en nuestra república: el colapso del sistema republicano no siempre es el producto de un acto único e identificable, sino que también puede ser la culminación de una declinación paulatina, un progresivo debilitamiento de sus bases, que llega al punto final y visible para todos cuando gran parte del daño es total o parcialmente irreversible.

Esta experiencia de nuestra comunidad política marca el deber de todos los ciudadanos y poderes respetuosos de la Constitución de evitar la consolidación de procesos que llevan al resquebrajamiento del sistema republicano y, finalmente, a su naufragio. Como decía Alberdi, “[l]a política no puede tener miras diferentes de las miras de la Constitución. Ella no es sino el arte de conducir las cosas de modo que se cumplan los fines previstos por la

Constitución” (Bases y puntos de partida para la Organización Política Argentina, Librería El Foro, Buenos Aires, 2007, página 158).

13) Que, finalmente, cabe señalar que decisiones con las repercusiones de la presente no pueden dictarse desatendiendo las consecuencias que, de modo inmediato, derivarán de ella. Ello exige que el Tribunal, en cumplimiento de su deber constitucional de adoptar las medidas apropiadas para evitar el caos institucional en el desenvolvimiento del poder ejecutivo de la Provincia de Formosa, brinde una respuesta como cabeza del Poder Judicial de la Nación en la que se establezcan pautas claras y concretas acerca de la manera en que los efectos de su pronunciamiento operarán en el futuro (conf. doctrina de los precedentes —“Rosza”—, en especial considerando 22; —“Rizzo”—, en especial considerando 42; y —“Uriarte”—, en especial considerando 34). En tales condiciones, atento a la decisión que aquí se adopta referida a la inhabilitación del ciudadano Gildo Insfrán para ser candidato a gobernador para el período que aquí se decide, esta Corte —al igual que ha procedido en otras causas (Fallos: 330:2361; 336:760 y 338:1216 ya citados, entre otras)— establecerá un remedio efectivo para la violación constitucional constatada que concilie, por un lado, la necesidad de respetar la vida institucional de la provincia y, por el otro, el deber que tiene este Tribunal de propender al respeto del principio republicano de gobierno. Es por ello que en el presente caso se dispondrá que el actual gobernador podrá terminar el mandato que culminará el 10 de diciembre de 2027 (Fallos: 336:760, considerando 42; Fallos: 344:3636, considerando 17).

Por ello, de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por el señor Procurador General de la Nación interino, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte. II. Desestimar las defensas de incompetencia, falta de legitimación activa y



CSJ 922/2023

ORIGINARIO

Confederación Frente Amplio
Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/
amparo.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

ausencia de “caso” opuesta por la demandada. III. Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa con el alcance que surge de los considerandos precedentes. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

VOTO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON RICARDO LUIS LORENZETTI

Resulta:

Que en cuanto al relato de los hechos de la causa se remite a lo expuesto en los resultandos I a V del voto que encabeza la presente sentencia, por razones de brevedad.

Considerando:

1°) Que conforme con las pretensiones jurídicas de las partes, el litigio consiste en determinar si existe una violación de los artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional. De ello se sigue el carácter federal de esta causa y la competencia originaria de esta Corte Suprema (Fallos: 336:1756 del 22 de octubre de 2013; 342:171, del 1° de marzo de 2019; 342:235, del 12 de marzo de 2019).

Que asimismo, al no existir discrepancia sobre los hechos, corresponde que se declare la cuestión de puro derecho y se llame los autos a sentencia tal como lo impone el artículo 359 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (arg. Fallos: 342:343, del 22 de marzo de 2019, entre otros).

Que con relación a la excepción de falta de legitimación activa y al planteo de ausencia de “caso”, el Tribunal comparte lo expresado por el señor Procurador General de la Nación interino en los acápites VI y VII de su dictamen, a cuyos términos corresponde remitir en razón de brevedad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2°) Que la reelección ilimitada está establecida en el artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa que dice: "El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos", sin establecer limitación alguna.

El texto no admite duda alguna, ni tampoco su aplicación, ya que el actual gobernador accedió al cargo por primera vez el 10 de diciembre de 1995 y fue reelecto de manera consecutiva en siete oportunidades (1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019 y 2023).

Que, en este sentido, corresponde distinguir los supuestos en los que esta Corte ha debido juzgar la interpretación de normas jurídicas provinciales en relación a la reelección, del presente caso, que es totalmente distinto, ya que se trata de la contradicción de una constitución provincial con los principios republicanos de la Constitución Nacional.

En este aspecto, es el primer precedente de la Corte en el que se examina la extensión del principio republicano referido a la periodicidad de los cargos en relación a una constitución provincial.

3°) Que los principios republicanos como presupuestos mínimos aplicables nacionalmente, basados en el artículo 5° de la Constitución Nacional han sido desarrollados por esta Corte Suprema a partir del año 2013, en el precedente "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", (Fallos: 336:2148, del 5 de noviembre de 2013).

Que es importante señalar este aspecto, porque se trató de un cambio jurisprudencial relevante, ya que, con anterioridad, el criterio fue de abstención en el control judicial respecto de todo tipo de regulación provincial. Que en el único precedente similar solo se sostuvo que una Constitución Provincial no violaba la Constitución Nacional si establecía un intervalo de un

período para que el gobernador pudiera postularse ("Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe", Fallos: 317:1195, del 6 de octubre de 1994).

Desde el punto de vista normativo, este precedente consagra una permisión derivada de la autonomía que se desprende del federalismo, pero no una prohibición.

Que, en cambio, a partir del año 2013 esta Corte fijó un criterio de descalificación ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero", Fallos: 336:2148). Se analizaron las normas que establecían que el gobernador y vicegobernador "podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con intervalo de un período", y que "el mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma [2005], deberá ser considerado como primer período". Se concluyó que el gobernador al momento de la reforma, después reelegido en 2009, no podría volver a presentarse en 2013. Lo contrario, razonó el Tribunal, supondría que el Poder Constituido provincial puede, por designio o por inercia, dejar sin efecto lo preceptuado por el Poder Constituyente provincial violando el límite republicano que el artículo 5° les impone a las provincias (considerandos 5° y 13 de Fallos: 336:1756 y considerando 33 de Fallos: 336:2148).

Que así como se había sostenido que la sucesión recíproca no era admisible, tampoco lo era en supuestos similares, como por ejemplo, cambiando el compañero de fórmula. Tal posibilidad, sostuvo la Corte, sería de "difícil consonancia con la pauta republicana" del artículo 5° de la Constitución Nacional, pues habilitaría a una persona a ser "electa durante un número indefinido de períodos como gobernador y vicegobernador -de manera sucesiva, consecutiva e ininterrumpida- con la sola exigencia de que se alterne el cargo y



Corte Suprema de Justicia de la Nación

el compañero de fórmula" ("Frente para la Victoria - Distrito Río Negro", Fallos: 342:287, considerando 26, del 22 de marzo de 2019).

Que es relevante destacar que en ese precedente se afirmó que es una cuestión eminentemente institucional y que era necesario sostener "la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder, al darle sentido a la noción de periodicidad de los mandatos", toda vez que "la vigencia del sistema republicano consagrado en los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades" (considerando 26).

4°) Que el federalismo implica reconocer un amplio margen de decisión por parte de las provincias que debe ser respetado como regla general y una clara autonomía respecto de lo que se piensa y decide en el orden nacional.

Es la interpretación que ha sostenido esta Corte Suprema.

Que los precedentes de esta Corte Suprema establecen que el poder de las Provincias es originario, lo que importa una interpretación favorable a la competencia autónoma y restrictiva de sus limitaciones. De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (Fallos: 304:1186; 312:1437; 329:976; 332:66, entre muchos otros). Ello implica que las provincias pueden dictar las leyes y estatutos que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las prohibiciones enumeradas en el art. 126 de la Carta Magna, y la razonabilidad, que es requisito de todo acto legítimo" (Fallos: 7:373; 289:238; 320:89; 320:619; 322:2331 y 330:3098, disidencia de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni; y 342:1061 del 2 de julio de 2019).

El federalismo que la Constitución consagra y esta Corte aplicó en numerosos precedentes significa que la concentración de decisiones se desplaza hacia la descentralización institucional. Pero ello importa también que, todos los niveles -Nación, Provincias o Municipios- se ajusten a los criterios constitucionales establecidos por esta Corte Suprema ("Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Fallos: 344:809, del 4 de mayo de 2021, voto del juez Lorenzetti, considerando 7°).

“Que la descentralización institucional es un poderoso instrumento para el desarrollo de las regiones, ciudades y diferentes tipos de actividades. El significado concreto del federalismo, en este aspecto, es fortalecer ámbitos locales de decisión autónomos compatibles con una base de presupuestos mínimos nacionales. La riqueza cultural, económica de cada región, provincia, o ciudad se potencia en la medida en que pueden funcionar de acuerdo con proyectos que reflejen sus identidades. De este modo se generan múltiples decisiones diferentes, flexibles, que dialogan entre sí y ascienden progresivamente hasta formar un modelo más general” (Fallos: 344:1151, “Shi”, voto del juez Lorenzetti, del 20 de mayo de 2021).

Que, en consecuencia, la intervención judicial en cuestiones referidas a procesos electorales provinciales debe ser extremadamente restrictiva, y solo cuando exista una clara violación de normas de la Constitución Nacional que refieran a los principios republicanos de gobierno.

Que una interpretación extendida o discrecional, generaría gravedad institucional, porque afectaría el federalismo y la voluntad de los pueblos de las distintas provincias (Fallos: 336:2148, considerando 10).

5°) Que las constituciones provinciales, en tanto emanadas de la voluntad popular, gozan de presunción de legitimidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Esta es la interpretación que ha sostenido esta Corte Suprema.

“Que, sin dudas, la voz del pueblo de la Nación es la fuente más legítima para adoptar decisiones en una sociedad organizada democráticamente, ya que toma en cuenta la opinión del mayor número de individuos que se expresan sobre una cuestión precisa sometida a su consideración. El principio mayoritario está fundado en la Constitución y las decisiones de este tipo gozan de una presunción de razonabilidad y de prioridad argumentativa”. “Que la Constitución no admite la validez de una voluntad popular expresada sin respetar los principios del Estado de Derecho ni permite que las mayorías puedan derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos” (Fallos: 328:175, voto del juez Lorenzetti, del 24 de febrero de 2005).

6°) Que el ejercicio de las autonomías provinciales y de la voluntad popular gozan de presunción de legitimidad, excepto que violen los principios republicanos y del estado de derecho.

Que la Constitución Nacional establece que debe respetarse la forma republicana de gobierno, lo que implica establecer un presupuesto mínimo aplicable a todo el país.

Los principios del Estado de Derecho, la división de poderes, y la periodicidad de mandatos, son principios esenciales del pacto constitucional que une a las personas que habitan la Nación y que son la base sobre la cual pueden edificar su libertad de decisión personal y la estructura de gobierno de las provincias.

Que, por esta razón, esta Corte ha señalado que “las autonomías provinciales no significan independencia, sino que son competencias que se ejercen dentro de un sistema federal, que admite poderes concurrentes del

Estado Nacional, necesarios para la organización de un país” (“Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, Fallos: 344:809, voto del juez Lorenzetti, del 4 de mayo de 2021).

Que el federalismo implica reconocer un amplio margen de decisión por parte de las provincias que debe ser respetado como regla general, pero dentro de los presupuestos mínimos establecidos por la Constitución Nacional.

“La soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político... el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras (Fallos: 328:175), y no es posible que bajo la invocación de la defensa de la voluntad popular, pueda propugnarse el desconocimiento del orden jurídico, puesto que nada contraría más los intereses del pueblo que la propia transgresión constitucional (Fallos: 336:760)” (Fallos: 344:603, voto del juez Lorenzetti, del 15 de abril de 2021).

Las decisiones basadas en la mayoría, requieren el cumplimiento de las reglas básicas de la organización del estado de derecho y los principios republicanos, porque es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

Como conclusión de este primer aspecto, cabe afirmar que los principios del Estado de Derecho deben ser respetados como garantías para la expresión de las mayorías y una adecuada protección de las minorías.

7º) Que habiendo establecido que, tanto las competencias federales como el ejercicio de la voluntad popular deben respetar los principios



Corte Suprema de Justicia de la Nación

republicanos como presupuestos mínimos para su validez, corresponde precisar la definición normativa de estos límites.

Que, en este sentido, en esta Corte se ha sentenciado: “Que dentro de estos principios deben mencionarse, por su importancia en el caso, la división de poderes, la descentralización institucional y la garantía que tiene el ciudadano a un rango de opciones electorales suficientemente amplio, así como al ejercicio de su libertad decisoria sin condicionamientos...Que la división de poderes fundamenta la autoridad de esta Corte y la obligatoriedad de sus decisiones cuando ejercita la jurisdicción originaria. La tensión a la que se enfrenta esta Corte no se relaciona con la definición de una contienda electoral ni con la sustitución de la voluntad popular por la de los jueces” (Fallos: 328:175, voto del juez Lorenzetti, del 24 de febrero de 2005).

Se trata de determinar si el Estado de Derecho se aplica a todos los habitantes de la Nación, o bien si pueden ser neutralizados mediante una serie de actos realizados bajo el amparo del margen de apreciación local.

La respuesta contundente de esta Corte es que nadie está por encima de la ley y de su correcta interpretación judicial, puesto que afirmar lo contrario transformaría a la Constitución en un vano intento de limitar lo ilimitable.

8º) Que una cláusula de reelección indefinida afecta los principios republicanos, en especial, la periodicidad en los cargos públicos, la garantía de las personas a un rango de opciones electorales suficientemente amplio y la división de poderes.

Que la división de poderes es esencial en el Estado de Derecho y en el diseño constitucional, y la prolongación de los mandatos termina por generar un solo poder concentrado, con capacidad de incidir en la integración de

los demás poderes que deben controlar. Esta es la importancia que tiene la alternancia en el poder ejecutivo, ya que busca preservar que el control de los otros poderes sea efectivo.

En palabras de la Corte Interamericana (en consideraciones relativas al presidencialismo pero de evidente aplicación a la Constitución de Formosa por el diseño institucional que establece) “el sistema de frenos y contrapesos que ha implementado la mayoría de los Estados Miembros de la OEA otorga al Presidente ciertas facultades que influyen el funcionamiento de los otros Poderes Públicos [...] Tomando en cuenta las amplias facultades que tienen los Presidentes en los sistemas presidenciales y la importancia de asegurar que una persona no se perpetúe en el poder, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA incluyen en su normativa límites a la reelección presidencial en sistemas presidenciales” (párr. 89 y 90).

Una de las formas en que nuestro ordenamiento constitucional favorece la independencia del Poder Judicial es mediante el desacople del mandato de los jueces respecto del de quienes intervienen en su nombramiento. Por esa vía, el modelo constitucional busca que la integración del Poder Judicial refleje decisiones adoptadas por diferentes representantes del pueblo. Así, la división de poderes no solo consiste en asignar funciones a distintos órganos sino que su real funcionamiento supone desfazar la duración de los mandatos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. De lo contrario, la reelección ilimitada –aun si fuera validada electoralmente– permitiría que una única persona intervenga en el nombramiento de la mayoría de los integrantes del Poder Judicial.

En línea con estos argumentos, la Corte Interamericana ha expresado que “una de las formas de impedir que [se] afecte la separación de poderes, es estableciendo, para estos cargos nombrados por el Presidente,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

períodos con una duración distinta a la del mandato presidencial” (párr. 140 OC 28/21). Desde esta perspectiva, la personalización del Poder Ejecutivo por un tiempo extenso e ilimitado debilita el sistema de frenos y contrapesos. La permanencia de una misma persona en el poder por un largo período de tiempo invalida esta salvaguardia republicana.

9°) Que la democracia requiere que las personas tengan opciones electorales suficientemente amplias porque, de lo contrario, se afecta su funcionamiento.

Una reelección sin límites, lejos de constituir la máxima realización de la voluntad popular, permite que quien se encuentra en ejercicio del poder acumule –tras varios mandatos sucesivos– ventajas inadecuadas para una leal contienda electoral.

En este sentido, la Corte Interamericana sostuvo que “los Presidentes que buscan la reelección tienen una amplia ventaja de exposición mediática y de familiaridad para los electores. Asimismo, el propio ejercicio del poder puede fomentar la idea que la continuidad de la misma persona en el cargo es indispensable para el funcionamiento del Estado” (párr. 141 OC 28/21). También señaló que el candidato en ejercicio del poder por un tiempo prolongado podría “utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer su campaña de reelección. Por tanto, este Tribunal considera que el cargo de la Presidencia brinda a la persona que lo ocupa una posición privilegiada para la contienda electoral. Mientras mayor sea el tiempo de permanencia en el cargo, mayor será esta ventaja” (párr. 142 OC 28/21). Desde esta perspectiva, limitar la democracia puede ser la única forma de resguardarla.

10) Que, proyectados los términos del debate precedente al caso formoseño, se erigen como límites de la discusión los siguientes extremos: la

proscripción de un candidato como resultado de su imposibilidad de competir ilimitadamente, por un lado, y la personalización del poder, por el otro. Se trata de extremos igualmente corrosivos de la forma de gobierno republicana y democrática.

El modelo constitucional argentino, que dimana tanto en su parte dogmática -donde se formulan los principios rectores del gobierno- cuanto en su parte orgánica -donde se estructura un sistema de equilibrio, balances y contrapesos entre los tres poderes del Estado-, ha optado claramente por un sistema que desalienta la subjetividad personalista como fuente de poder. Artículo paradigmático sobre el tema es el 29 de nuestra Carta Magna cuando afirma: "El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna".

11) Que la forma de compatibilizar el respeto a la voluntad popular y la alternancia en el ejercicio del poder, maximizando la vigencia del principio de soberanía popular y minimizando la subjetividad personalista, se deduce de la propia Constitución Nacional

En efecto, el sistema político-electoral argentino se basa en la existencia y funcionalidad de los partidos políticos. El art. 38 de la Constitución sostiene que "...**son instituciones fundamentales del sistema democrático**. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que 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" (énfasis agregado). De modo que es a través de los



Corte Suprema de Justicia de la Nación

partidos políticos donde debe canalizarse el ejercicio de la voluntad popular y la alternancia de los candidatos.

Esta Corte entiende que hay proscripción cuando se impide a un partido político presentarse como oferta electoral, pero no cuando a una persona candidata se le limita la cantidad de ocasiones continuadas o sucesivas en las que puede postularse. Este es el razonamiento virtuoso que permite maximizar los principios de voluntad popular y el favorecimiento de la alternancia evitando, respectivamente, la proscripción subjetiva y la personalización del poder.

12) Que, dentro de este marco conceptual, las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrán establecer en sus respectivas Constituciones un número limitado de reelecciones gubernamentales para que i) los postulantes conozcan de antemano la temporalidad del ejercicio del poder, ii) los partidos políticos favorezcan la generación de alternativas al interior de sus estructuras, y iii) el electorado cuente con reglas claras a las que atenerse.

En ese contexto, es claro que no compete a la Corte subrogar el ejercicio del poder constituyente local definiendo cuál es el número máximo razonable de reelecciones gubernamentales, sino de establecer el marco dentro del cual el ejercicio de dicha potestad queda encuadrado en los límites de la Constitución Nacional.

13) Que, conforme lo expuesto, la cláusula de reelección indefinida es inconstitucional.

Que la intervención de este Tribunal debe limitarse a la invalidación de la norma bajo examen, estándole vedado ofrecer una alternativa específica en su reemplazo, so pena de inmiscuirse en el poder constituyente

local con menoscabo del sistema federal previsto en la misma cláusula que el republicanismo (artículo 1° de la Constitución Nacional), cuya salvaguarda se procura con la presente decisión.

14) Que, si bien la reelección en sí misma no es inconstitucional, cabe señalar que sí lo sería el fijar varias reelecciones que se acerquen a la noción de indefinida, aun sin mencionarlo.

El criterio claro de esta Corte fijado en los considerandos anteriores es que la reelección es posible, pero exige un juicio de ponderación para armonizarla con los principios del estado de derecho.

De ello se sigue que la reelección repetida es inconstitucional en la medida en que se llegue a la concentración de poder que permita desnaturalizar el control que deben ejercer otros poderes del estado, al disminuir drásticamente las opciones electorales de las personas.

Las democracias actuales no caen por golpes de estado, sino por el deterioro de los controles republicanos que se van deteriorando hasta desaparecer y llegar al autoritarismo (LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, *How democracies die*, Broadway books, New York, 2019).

15) Que el desarrollo argumental precedente conduce inexorablemente a declarar la inconstitucionalidad de la norma que dispone la reelección ilimitada del gobernador y vicegobernador de una provincia. En el caso, la descalificación debe alcanzar al artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, por resultar violatoria de los artículos 5°, 123 y concordantes de la Constitución Nacional.

Por consiguiente, el texto de la cláusula reeleccionista formoseña, deberá ser corregido mediante el procedimiento constitucional previsto en la carta magna provincial.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

16) Que, dado que las consecuencias de esta decisión trascienden a las partes, el caso es de relevancia institucional y corresponde exponer con claridad el itinerario argumentativo:

1) En el caso existe un principio que consagra la reelección indefinida de un gobernador, establecida en una Constitución Provincial, que colisiona con los principios republicanos que se desprenden del artículo 5° de la Constitución Nacional.

2) No se trata de un problema de interpretación de una norma ambigua, ya que el texto es claro tanto en su enunciación como en su aplicación, sino de descalificarla por su contradicción con la Constitución Nacional.

3) Los principios republicanos del artículo 5° de la Constitución Nacional fueron desarrollados por esta Corte a partir del precedente "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero" (Fallos: 336:2148).

4) Que es necesario partir del respeto del federalismo que implica reconocer un amplio margen de decisión por parte de las provincias y de las constituciones provinciales, en tanto emanadas de la voluntad popular.

5) Que ambos principios establecen una presunción de legitimidad, excepto que se violen los principios del estado constitucional de derecho.

6) Que una cláusula de reelección indefinida afecta los principios republicanos, en especial, la periodicidad en los cargos públicos, la garantía de las personas a un rango de opciones electorales suficientemente amplio y la división de poderes.

7) Que la reelección es posible, pero es inconstitucional en la medida en que llegue a ser incompatible con los principios del estado de derecho. En especial cuando un juicio de ponderación establezca con claridad que es el camino para lograr una concentración de poder que permita desnaturalizar el control que deben ejercer otros poderes del Estado, disminuir drásticamente las opciones electorales de las personas.

8) Que se trata de defender la democracia, que puede ser gravemente afectada, e incluso llegar a desaparecer llegando al autoritarismo, cuando se deterioran los principios republicanos (LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, How democracies die, Broadway books, New York, 2019).

Por ello, oído el señor Procurador General de la Nación interino, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la jurisdicción originaria de esta Corte. II. Desestimar las defensas de incompetencia, falta de legitimación activa y ausencia de “caso” opuestas por la demandada. III. Hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, con el alcance indicado en el considerando 15. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.



CSJ 922/2023
ORIGINARIO
Confederación Frente Amplio
Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/
amparo.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Parte actora: **Confederación Frente Amplio Formoseño**, representado por los **Dres. Agostina Villagi y Rodolfo Manuel Básques** con el patrocinio letrado del **Dr. Juan Sebastián Montoya**.

Parte demandada: **Provincia de Formosa**, representada por el **Dr. Eduardo Mertehikian** con el patrocinio letrado de la **Dra. Estela Maris Zabala, Fiscal de Estado**.