

6 de junio de 2023

### **UN VALIOSO ‘SYLLABUS’ DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

*La Corte Suprema de la Argentina objetó las reelecciones sin límite de los funcionarios electivos.*

En un año marcado por numerosas elecciones, tanto a nivel municipal como provincial –y también federal, pues en 2024 debe elegirse un nuevo presidente de la República–, el 1º de junio la Corte Suprema de Justicia de la Argentina dictó una sentencia trascendental.

Un partido de oposición en San Juan objetó la postulación del gobernador de esa provincia a un nuevo mandato. Lo hizo sobre la base de que la interpretación de una cláusula de la constitución de esa provincia que permitió esa postulación era errónea.

La Corte Suprema argentina debería estar integrada por cinco ministros. Uno de ellos (Elena Highton) renunció en septiembre de 2021 y no se ha designado aun un reemplazante. De los cuatro restantes, uno no participó de la decisión que comentamos, por lo que la sentencia en cuestión fue firmada por sólo tres magistrados.

Si bien la decisión fue unánime (en el sentido de que la nueva postulación del gobernador fue declarada inconstitucional), uno de los tres jueces, Carlos Rosenkrantz, expuso sus fundamentos por separado.

Mientras los dos jueces restantes se centraron en el análisis de la cláusula de la constitución provincial de San Juan que, según se la había interpretado, permitiría la reelección del gobernador, el juez Rosenkrantz dejó de lado ese análisis puntual para hacer referencias y consideraciones acerca de la legalidad genérica de las reelecciones ilimitadas.

En su opinión dejó en claro que, más allá del análisis de una cláusula determinada de la constitución de una de las provincias argentinas, la cuestión merecía ser revisada y resuelta a la luz de la estructura representativa, republicana y federal que la Argentina tiene de acuerdo a su Constitución de 1853/60.

Por consiguiente, las consideraciones de Rosenkrantz (algunas propias y otras fundadas en opiniones de terceros) estuvieron basadas en una visión orgánica y omnicompreensiva de la cuestión (sin limitarse al análisis puntual de la norma específica de la constitución sanjuanina) confrontándola con los principios constitucionales argentinos. Por ello es de enorme valor para entender la arquitectura institucional de la Argentina y para anticipar, dentro de lo posible, qué puede esperarse con relación a otros casos similares que seguramente llegarán a la Corte en breve lapso.

---

<sup>1</sup> In re “Evolución Liberal y otro c. Provincia de San Juan”, CSJN, CSJ 561/2023

En efecto, son varias las impugnaciones presentadas ante la Justicia objetando las candidaturas de funcionarios que, en algunos casos, pretenden ser reelectos indefinidamente. Entre ellos, hay gobernadores e intendentes (alcaldes) que ejercen sus cargos desde 1995.

Es por eso que, en lugar de hacer un análisis minucioso de la sentencia (de lo que se ocuparán, con mejores títulos y antecedentes, juristas y académicos) nos limitaremos a reproducir (a veces con ligeras adaptaciones meramente estilísticas o gramaticales) los principios sobre los que reposa el voto de Rosenkrantz.

Ellos conforman un 'syllabus' (esto es, un resumen o síntesis) de principios constitucionales que hacen a la esencia del sistema republicano. Son tan claros que no requieren demasiadas explicaciones o aclaraciones.

“La intervención del Tribunal se tornó imperiosa pues en el presente caso se denunció que fueron afectadas expresas disposiciones de la Constitución Nacional que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno y que las provincias se obligan a respetar en el artículo 5° de la Constitución”.

El artículo que menciona Rosenkrantz dice “Cada 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 asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

“La actora no ha demostrado que las autoridades provinciales, al permitir que [el actual gobernador] compita en las elecciones, se

hayan apartado de su texto constitucional de manera manifiesta”.

“En consecuencia se debe determinar si la decisión del Tribunal Electoral de la Provincia de San Juan que, con fundamento en el artículo 175 de la Constitución provincial, oficializó al actual gobernador para presentarse nuevamente como candidato a dicho cargo resulta contraria al artículo 5° de la Constitución Nacional”.

“Esta Corte debe decidir si el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan, tal como fue aplicado por sus autoridades, es compatible con el principio republicano de gobierno que las provincias se obligaron a respetar en sus constituciones”.

“El planteo remite entonces a desentrañar el sentido y los alcances de los preceptos [de la Constitución] cuya adecuada hermenéutica permitirá apreciar si existe [una] violación constitucional”.

“Aquí corresponde analizar si la propia Constitución provincial, tal como fue aplicada, violenta el artículo 5° de la Constitución Nacional”.

“No se debate aquí [...] una cuestión de índole provincial que atañe a posibles interpretaciones de una norma constitucional local. [...] Para resolver este caso resulta necesario analizar el modo en que la Constitución Nacional armoniza dos principios estructurales del gobierno que ella crea: el sistema federal a través del cual las provincias organizan sus instituciones representativas y encauzan el ejercicio de la soberanía de sus pueblos y la forma republicana de gobierno”.

“En esta tarea es ineludible encontrar el punto de equilibrio entre tales facultades provinciales y los límites que la forma republicana de gobierno les impone”.

“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”.

“En otros términos, no es posible otorgar carácter absoluto a la potestad provincial de organizar libremente sus instituciones y permitir la elección de cualquier candidato de preferencia de sus ciudadanos con independencia del número de veces que hubiese desempeñado determinado cargo con anterioridad pues ello supondría que las reelecciones, aun las indefinidas, deberían estar siempre permitidas; a su vez, concebir de modo absoluto las limitaciones al poder ínsitas en algunas concepciones del sistema republicano podría llevar a prohibir siempre y en todo caso las reelecciones”.

“Ninguna de estas afirmaciones es verdadera en el marco constitucional argentino. Lo medular de la cuestión radica, entonces, 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 manda del artículo 5° de la Constitución Nacional”.

“A fin de realizar [ese] análisis debe señalarse que el sistema federal diseñado por la Constitución Nacional establece que las provincias conservan su autonomía en todo lo relativo a los poderes no delegados, se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas sin intervención del gobierno de la Nación”.

“Ello implica que ellas deciden sus regímenes electorales y eligen a sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios y que el gobierno central —en el que se incluye a la Corte Suprema como autoridad federal— no

puede intervenir en aquellos asuntos propios de la autonomía provincial”.

“La necesidad de armonía entre los estados particulares y el Estado Nacional debe conducir a que las constituciones de provincias sean, en lo esencial de gobierno, semejantes a la nacional; que confirmen y sancionen sus ‘principios, declaraciones y garantías’, y que lo modelen según el tipo genérico que ella crea”.

“Pero [la Constitución] no exige, ni puede exigir, que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquella. De aquí se sigue que los requerimientos del principio republicano de gobierno deben ser concebidos a la luz de las exigencias propias de un Estado federal que reconoce inequívocamente la autonomía de sus provincias fundadoras”.

“La necesidad de acomodar las exigencias del federalismo fueron sintetizadas por Alberdi en la ‘regla general de deslinde entre lo nacional y lo provincial’ y también fueron trazadas por Vélez Sarsfield durante la Convención de Buenos Aires que precedió a la reforma constituyente de 1860, partiendo de la premisa de que ‘la nación pide aquellas formas que están en la Constitución: que tenga cuerpo legislativo; que tenga poder ejecutivo (...) [pero] no puede decirse que han de ser bajo tales o cuales formas sino conforme a la Constitución, con los poderes que la Constitución establece”.

“Al adoptar la forma de gobierno en su artículo 1°, la Constitución Nacional coloca al régimen federal a la par con los caracteres de gobierno republicano y representativo; esa trilogía integra la forma de gobierno de la Nación, extremo que exige su máxima adecuación y respeto, ya que violar cualquiera de ellas es afectar las bases mismas del sistema político que nos rige”.

“Nuestra Constitución sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo y republicano. Es por ello que si bien el artículo 122 de la Constitución Nacional se halla dirigido, indudablemente, a prohibir injerencias injustificadas del poder central sobre un asunto de tanta trascendencia política como es el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la administración provincial, tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto pues frente a ella y con igual rango se erige la cláusula que otorga competencia a esta Corte para conocer de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución”.

“Las provincias conservan toda la autonomía política que exige su sistema institucional, pero no impide la intervención del Tribunal en los supuestos en que se verifique un evidente menoscabo del derecho federal en debate”.

“Los gobiernos de provincia son fundados con objetos concordantes con los que ha tenido en mira el pueblo al fundar el gobierno nacional. Esos gobiernos están establecidos, pues, para cooperar al logro de los objetos enumerados en el preámbulo de la Constitución. Ahora, si se consintiera que los gobiernos de provincia contrarieran esos objetos, que la legislación de las provincias conspirara al mantenimiento de todas las garantías y a la consolidación de todos los derechos declarados y solemnemente reconocidos en la Constitución Nacional, se habría producido una obra monstruosa y la Constitución se arruinaría por su propio ejercicio”.

“El desarrollo del proyecto constitucional argentino presupone entonces un marco político e institucional en el que se deben conjugar las reglas del federalismo —entendidas como las que aseguran que los pueblos de las provincias pueden gobernarse de acuerdo

a 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—”.

“El gobierno de la Nación y el que, según su artículo 5º, deben darse las provincias en sus respectivas constituciones *es un gobierno cuya característica definitoria es la limitación del poder*. Así lo afirmó categóricamente en su momento José Manuel Estrada, quien recordó que la limitación de los poderes de los gobiernos es una consecuencia central del principio republicano”.

“Es un rasgo fundamental del sistema republicano de gobierno la existencia de mecanismos para evitar la concentración del poder y, en última instancia, evitar la dominación u opresión por parte de los gobernantes”.

“La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía”

“Nuestra Constitución se hizo eco de la misma preocupación al prohibir, bajo pena de nulidad insanable, la concesión de facultades extraordinarias, de la suma del poder Público o de sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna”.

*“Es consustancial al sistema republicano que el poder sea ejercido en aras de la realización del bien común y con sujeción a las limitaciones que impone el Estado de Derecho. La periodicidad en las funciones y la alternancia son requisitos esenciales para la realización de esas altas finalidades”.*

“La vigencia del sistema republicano consagrado en la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades. La Corte ha subrayado con claridad la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder”.

“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’, ambas notas constitutivas del sistema republicano de gobierno”.

“Es por este impacto sustancial sobre la separación de poderes y sobre el sistema de acceso a los cargos electivos que la perpetuación de los gobernantes en el poder ejecutivo ha sido una de las prácticas más resistentes a los esfuerzos de las asambleas constituyentes argentinas por consolidar en nuestro suelo el sistema republicano”.

“La perpetuación de los gobernadores en el mando de ciertas provincias fue el mayor de los abusos del federalismo argentino”

“Ello explica que desde sus primeros tiempos el derecho público argentino haya impuesto limitaciones a las reelecciones sucesivas múltiples —potencialmente indefinidas— de quienes ejercen el poder ejecutivo. Los primeros ensayos constitucionales previos a la organización nacional así lo atestiguan. El mismo empeño por limitar el ejercicio del poder se advierte en las primeras constituciones provinciales, la mayor parte de las cuales contenían severas restricciones a la reelección”.

“La Constitución ha rechazado la reelección presidencial. En nuestro país, la permanencia indefinida en el poder no ha sido feliz. De modo que en nuestro derecho constitucional

del poder, impedirla es una medida precautoria de técnica democrática”.

“Tanto quienes fueron parte decisiva de la organización constitucional argentina en su período fundacional como quienes participaron en su reforma más significativa hasta el día de hoy tuvieron una clara preocupación por limitar la concentración del poder y evitar la posibilidad de la perpetuación en su ejercicio mediante reelecciones sucesivas múltiples —potencialmente indefinidas—”.

“Alberdi se lamentaba de la ausencia de una prohibición absoluta y manifestaba que la reelección ‘desnaturaliza el gobierno republicano, pues de algún modo introduce tácitamente algo de los gobiernos monárquicos, es decir, de la perpetuidad del poder en manos de un mismo gobernante. *Admitir la reelección indefinida, es cambiar la forma de gobierno.* Es una revolución sin ruido, hecha por la misma ley fundamental”.

“Este gusto que deja el ejercicio del Poder, en los que han gozado una vez de él y el deseo de continuar en su posesión indefinidamente, son los sentimientos más naturales de la condición humana, bajo todas las formas de gobierno por lo que es preciso abolir del todo el principio de la reelección”.

“Las reelecciones sucesivas múltiples de los funcionarios que ocupan los más altos cargos ejecutivos, llegado un punto, afectan el sistema republicano pues, entre otras cosas, producen una significativa erosión de la separación de poderes. Así, por ejemplo, en el esquema constitucional de nuestro país, el principio de independencia judicial es parte de la estructura republicana. Ahora bien: la independencia judicial requiere que exista un descalce entre la duración de los mandatos de los poderes políticos, por un lado, y la de los magistrados del poder judicial, por el otro. Ello es así pues en nuestro sistema ins-

titucional solo este desacople permite que los órganos judiciales que deben, entre otras funciones, controlar la constitucionalidad de los actos de quienes tienen la responsabilidad de conducir los destinos de la nación y de las provincias no sean mayoritariamente designados por aquellos funcionarios que dictan dichos actos”.

“En un sistema presidencialista la fisonomía de los tribunales debe ser el producto de decisiones respecto a su integración, tomadas en distintos momentos por los diferentes representantes del pueblo que participan en tales nombramientos. La posibilidad de ejercer el poder durante largos períodos de tiempo hace imposible la realización de este ideal por cuanto quien ocupa el máximo cargo ejecutivo tendrá, naturalmente, la facultad de participar en el nombramiento de una significativa proporción de jueces, especialmente aquellos que integran los tribunales de mayor jerarquía u otros que desempeñan importantes funciones constitucionales a nivel local. Tampoco existen dudas acerca de que quien se mantiene en el poder ininterrumpidamente tendrá, normalmente, un amplio control político respecto de los funcionarios que intervienen en la remoción de los jueces. Por tanto, en este tipo de regímenes, es fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del Presidente”

“El problema del control político se reproduce respecto de otros órganos de contralor. Si los sistemas de control al Presidente no se encuentran funcionando éstos pueden utilizar recursos públicos para, directa o indirectamente, favorecer su campaña de reelección lo cual 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 esa ventaja”.

“Si bien estas afirmaciones están referidas a los presidentes, no existe razón alguna para que no resulten aplicables, *mutatis mutandis*, a quienes desempeñan los cargos de gobernador y vicegobernador en las provincias”.

“Casi todos los estados que han adoptado el sistema presidencialista o semipresidencialista han impuesto limitaciones constitucionales al número de reelecciones sucesivas de los presidentes con la finalidad de preservar un sistema constitucional de frenos y contrapesos”.

“Los cuatro países que no tienen limitaciones y permiten las reelecciones presidenciales indefinidas son Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela”.

“Las consideraciones anteriores muestran el indudable impacto que las reelecciones sucesivas múltiples en cargos como los debatidos en esta causa tienen sobre otro aspecto crucial de la forma republicana adoptada por la Constitución Argentina. Ocupar cargos de la mayor relevancia política e institucional, tales como el de gobernador y vicegobernador de una provincia argentina, 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”.

“Estos funcionarios gozan de una importante preeminencia frente a eventuales competidores electorales por cuanto tienen el dominio de la agenda política, mayor cobertura en los medios de difusión y el control de los instrumentos del poder estatal”.

“Esta asimetría en la competencia electoral produce necesariamente una alteración en las condiciones generales de igualdad que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos que aspiren a ocupar un cargo público”.

“Los costos que las ventajas electorales para el candidato que se postula para una reelección imponen a un sistema político abierto y competitivo pueden ser el precio a pagar para obtener algún beneficio, como el de una mayor sensibilidad a las preferencias de las provincias respecto del modo en que organizan sus instituciones para reflejar el voto popular; pero es necesario ser conscientes de que aquellas ventajas se acrecientan en la medida en que se multiplican las reelecciones de aquellas personas y que, llegado cierto punto, se vuelven directamente intolerables para el sistema republicano”.

“Las propias falencias en las notas republicanas que esta situación genera y que han sido descritas, hacen muy improbable que el sistema pueda corregirlas por sí mismo”.

“Una mirada al sistema constitucional estadounidense, fuente directa del esquema adoptado por nuestros constituyentes muestra también la perenne preocupación por evitar la permanencia excesiva en sus cargos de quienes ocupan las posiciones más altas de la rama ejecutiva”.

“En suma, el sistema republicano que consagra nuestra Constitución Nacional y que las provincias se han obligado a respetar tiene como base la limitación del poder. Las reelecciones sucesivas múltiples —potencialmente indefinidas— conspiran contra esta finalidad propia del Estado de Derecho ideado por nuestros constituyentes, por cuanto, dado el modo de funcionamiento de nuestras instituciones, la perpetuación en el poder erosiona el principio de separación de poderes y la existencia de un sistema político abierto en el que los ciudadanos puedan aspirar a acceder a los cargos públicos en condiciones generales de igualdad”.

“De acuerdo con la interpretación del Tribunal Electoral de la Provincia de San Juan, el

artículo 175 habilitaría que un mismo funcionario pudiera encadenar hasta tres mandatos consecutivos como gobernador o vicegobernador y luego otros tres en el otro cargo, sin límite alguno en esta posibilidad de ocupar alternativamente uno y otro cargo. Esto supone la habilitación para una reelección potencialmente indefinida pues siempre podría ser reelecto para el cargo que no posee lo que, como se dijo, colisiona con la forma republicana de gobierno, según la establece la Constitución Nacional”.

*“No existe duda de que habilitar que una persona se desempeñe durante dieciséis años ininterrumpidos en los más altos cargos provinciales impone un costo intolerablemente alto a los valores que encarna el sistema republicano. La influencia en la composición del poder judicial local y de los órganos de control, el manejo de los fondos públicos, el control de la agenda política y legislativa, entre otros factores se traduce en una significativa concentración de poder que erosiona la separación de poderes y rompe las condiciones generales de igualdad en la competencia electoral”.*

“Tolerar la consolidación de esta situación supone romper el equilibrio que debe regir entre la libertad de la Provincia de San Juan para permitir que sus ciudadanos elijan al candidato de su preferencia —a quien, por otra parte, ya pudieron elegir en tres oportunidades consecutivas— y las características definitorias del sistema republicano”.

“La oficialización de la candidatura objetada transgrede la manda del artículo 5° de la Constitución Nacional, razón por la cual corresponde declarar la inhabilitación del ciudadano Sergio Mauricio Uñac para competir como candidato a gobernador en las próximas elecciones provinciales”.

“La forma republicana de gobierno —que no es cualquier tipo o concepción republicana ideal sino el concretamente establecido en el esquema constitucional argentino, según dispone el artículo 1° —que las provincias están obligadas a respetar— comprende la limitación de la posibilidad de reelecciones tanto del gobernador como del vicegobernador”.

“No puede dejar de señalarse que, llegado 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, lo que resulta abiertamente contrario al sistema republicano de gobierno que las provincias deben respetar*”.

“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”.

“La 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”.

\* \* \*

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a [np@negri.com.ar](mailto:np@negri.com.ar).

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.  
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**