

Partido PAIS (Distrito Buenos Aires) y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/
acción declarativa de inconstitucionalidad.
CSJ 1039/2023.



*Ministerio Público
Procuración General de la Nación*

S u p r e m a C o r t e :

– I –

Oscar Héctor Alva, en su carácter de presidente y apoderado del Partido Política Abierta para la Integridad Social (PAIS) – Distrito Buenos Aires, promueve acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la provincia de Buenos Aires a fin de obtener que se declare la inconstitucionalidad del artículo 4º de la ley provincial 15.315, por resultar –a su entender– contrario a lo dispuesto por los artículos 1º, 5º y 75 –inciso 22– de la Constitución Nacional y a los estándares delimitados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva N° 28/21.

Refiere que, según lo establecido por los artículos 190, 191, 192 y 193 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, quienes ejercen el cargo de intendente municipal cumplen una función de carácter ejecutivo de manera unipersonal y duran cuatro años en tales funciones; y que, en relación con los límites a las reelecciones posibles, el texto constitucional provincial derivó en el Poder Legislativo local el diseño institucional, en clave republicana, de la permanencia en el cargo.

Al respecto, recuerda que el artículo 3º del decreto-ley provincial 6769/58, en su redacción originaria, disponía que el intendente y los concejales durarían cuatro años en sus funciones y podrían ser reelectos; que el artículo 1º de la ley local 14.836 (publicada en el Boletín Oficial provincial del 22 de septiembre de 2016) modificó ese precepto y estableció que “durarán en sus funciones el término de cuatro (4) años y podrán ser reelectos por un nuevo período. Si han sido

reelectos no podrán ser elegidos en el mismo cargo, sino con intervalo de un período”; y que, como cláusula transitoria, el artículo 7º de la misma ley provincial determinó que “(e)l período de los Intendentes, Concejales, Consejeros Escolares, Diputados y Senadores a la entrada en vigencia de la presente Ley será considerado como primer período”.

Señala que el artículo 4º de la ley local 15.315 (publicada en el Boletín Oficial provincial del 13 de enero de 2022) modificó el artículo 7º de su similar 14.836 y estableció que “(l)os mandatos de Intendentes, Concejales, Consejeros Escolares, Diputados y Senadores que se hayan iniciado como resultado de las elecciones del año 2017 y 2019 serán considerados como primer período a los efectos de la aplicación de la presente Ley. En el caso de los mandatos que se hubieren iniciado como resultado de las elecciones del 2021, se computará como primer período sólo en el caso que no haya ejercido un mandato inmediato anterior”.

Considera que el régimen aprobado en 2016 configuró un avance progresivo respecto del viejo sistema en términos del sistema republicano y del sistema de derechos, al impedir la perpetuidad en el ejercicio del poder, asegurar la renovación de la política y habilitar a la oposición la posibilidad real de convertirse en gobierno.

En ese sentido, afirma que la derogación de la interdicción de más de una reelección implicó desconocer el principio de progresividad y no regresividad institucional, y que quienes defienden esa derogación tienen la carga de probar que el otorgamiento de un privilegio, como lo es permanecer en el cargo por tres períodos consecutivos, es más razonable y proporcional que posibilitar que toda

Partido PAIS (Distrito Buenos Aires) y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.
CSJ 1039/2023.



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

persona se encuentre en la misma posición respecto de la reelección de los intendentes.

Sostiene que no existen argumentos jurídicos razonables que permitan justificar la regresión normativa e institucional republicana que supone otorgar a algunos pocos el privilegio de permanecer en el poder.

Destaca los fundamentos expuestos por V.E. en las sentencias dictadas en las causas “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, “Frente para la Victoria – Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo”, “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo” y “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo” y apunta que el Tribunal construyó un estándar claro y preciso sobre el alcance del principio republicano aplicado en las normas constitucionales y legales provinciales, según el cual siempre deben primar las interpretaciones restrictivas, de modo de garantizar la periodicidad de los mandatos y desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder, razón por la cual no es posible derogar, suplantar o desconocer esa interpretación y habilitar opciones regresivas que privilegien a un conjunto de personas que tienen como cualidad común estar en el ejercicio del poder y procurar seguir ejerciéndolo.

Alude a la Opinión Consultiva N° 28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se fijaron estándares convencionales precisos respecto del derecho humano a la reelección indefinida, de los alcances de los límites a la reelección y de la compatibilidad de la reelección indefinida con el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Entiende que esa opinión consultiva ofrece un conjunto de argumentos que son complementarios de la garantía republicana prevista por los artículos 1º y 5º de la Constitución Nacional respecto de las reelecciones de los cargos ejecutivos.

Explica que existe un principio de progresividad y no regresividad institucional vinculado con la garantía republicana prevista por los artículos 1º y 5º de la Constitución Nacional y complementada por los estándares convencionales emergentes de la Opinión Consultiva N° 28/21 en referencia a la periodicidad y renovación de los mandatos de los cargos ejecutivos.

Expresa que, en el caso, los artículos 1º y 7º de la ley provincial 14.836 establecieron de forma progresiva la posición jurídica más idónea de todas las disponibles, relacionada con la reelección de los intendentes de la provincia de Buenos Aires emergente del artículo 191, apartado 5, de la Constitución local, habilitando –a partir de su vigencia– dos períodos o mandatos ejecutivos en el presente y dos períodos o mandatos ejecutivos en el futuro luego de un período de descanso para cualquier persona que, en ejercicio del derecho político pasivo a ser elegido, accediera a dicho cargo; en tanto que el artículo 4º de la ley local 15.315, al modificar el artículo 7º de la anteriormente mencionada y permitir que un conjunto de personas, de manera privilegiada y por única vez, pueda acceder a tres períodos al cargo de intendente, constituye una regresión normativa injustificada.

Razona que el régimen previsto originariamente por la ley provincial 14.836 establece un ámbito normativo del artículo 191, apartado 5, de la Constitución bonaerense compatible con la interpretación progresiva más idónea de la garantía del principio republicano expuesta por la jurisprudencia del Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N° 28/21, al establecer dos períodos o mandatos (2015/2019 más 2019/2023) de forma

Partido PAIS (Distrito Buenos Aires) y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/
acción declarativa de inconstitucionalidad.
CSJ 1039/2023.



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

igualitaria, sin privilegios ni exclusiones; mientras que la reforma dispuesta por la ley local 15.315 instituye un ámbito normativo regresivo de aquella cláusula constitucional provincial, al establecer –de forma desigualitaria para un grupo de personas privilegiadas– la posibilidad de acceder por única vez a tres períodos o mandatos (2015/2019 más 2019/2023 más 2023/2027), sin ningún fundamento constitucional o convencional razonable.

Pide, como medida cautelar, que se suspenda la aplicación de lo dispuesto por el artículo 4º de la ley local 15.315 respecto de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) que se celebrarán en la provincia de Buenos Aires el 13 de agosto de 2023, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en esta causa.

En ese estado, se confiere vista, por la competencia, a este Ministerio Público.

– II –

Ante todo, cabe recordar que para que proceda la competencia originaria de la Corte establecida en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional y 24, inciso 1º, del decreto-ley 1285/58, en los juicios en que una provincia es parte, resulta necesario examinar la materia sobre la que éste versa, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

En el primero de los supuestos enunciados, para que la causa revista manifiesto contenido federal la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del

Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279).

Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675).

A mi modo de ver, esta última hipótesis es la que se presenta en el *sub lite*, pues según se desprende de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los artículos 4º y 5º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:1239 y 2230— el partido político actor pretende obtener la declaración de inconstitucionalidad de lo dispuesto por el artículo 4º de la ley 15.315 de la provincia de Buenos Aires, por estimar que ese precepto vulnera lo dispuesto por los artículos 1º, 5º y 75 –inciso 22– de la Constitución Nacional e importa una reglamentación regresiva de la cláusula prevista por el artículo 191, apartado 5, de la Constitución de esa provincia.

Frente a tales circunstancias, considero que el pleito exige en forma ineludible interpretar varias cláusulas constitucionales y legales de la provincia de Buenos Aires vinculadas con el régimen establecido en relación con la posibilidad de los intendentes municipales de ser reelectos, asunto que concierne a su procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (Fallos: 326:193 y 3448; 327:1797; 329:5809; dictámenes en las causas C. 1637,

Partido PAIS (Distrito Buenos Aires) y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/
acción declarativa de inconstitucionalidad.
CSJ 1039/2023.



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

XLIV, Originario, “Colegio de Abogados de Tucumán c/ Tucumán, Provincia de s/
acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 2 de febrero de 2009, y CSJ
465/2021, Originario, “Pro - Propuesta Republicana (Distrito Pcia. de Salta) y otros
c/ Salta, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 23 de abril
de 2021, a cuyos fundamentos se remitió V.E. en sus sentencias del 7 de abril de
2009 y del 24 de junio de 2021, respectivamente; entre otros).

Al respecto, debe ponerse de relieve que el artículo 122 de la Constitución Nacional dispone que las provincias “*Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal*”, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra “Gobierno” incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe “*disentir la forma en que las provincias organizan su vida autónoma conforme al art. 105 de la Constitución Nacional*” (tal como lo sostuvo V.E. en oportunidad de expedirse en Fallos: 177:390 al debatirse la validez de la Constitución de Santa Fe). Ello es así, en razón de que conservan su soberanía absoluta en lo que concierne a los poderes no delegados a la Nación, según lo reconoce el artículo 121 de la Ley Fundamental.

Confirma el criterio propuesto, el hecho evidente de que el planteamiento que efectúa la parte actora no resulta exclusivamente federal, puesto que involucra no solo una cuestión federal sino otra de orden local, ya que sostienen que la norma cuya constitucionalidad discute (artículo 4º de la ley provincial 15.315) es contrario, además a lo dispuesto por los artículos 1º, 5º y 75 —inciso 22— de la Constitución Nacional, a una interpretación progresiva y no regresiva de lo establecido por el artículo 191, apartado 5, de la Constitución de la provincia de Buenos Aires; tal circunstancia, a mi modo de ver, impide la competencia originaria de la Corte en razón de la materia (Fallos: 327:1797; 336:1742).

No obsta a lo expuesto la circunstancia de que el actor funde su pretensión en disposiciones de la Constitución Nacional y de instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, toda vez que la cuestión federal no es exclusiva ni es la predominante en la causa. En efecto, ello no resulta suficiente para suscitar la competencia originaria de la Corte, pues la solución del pleito exige —tal como antes se indicó— la interpretación de normas de derecho público local.

Por lo tanto, es mi parecer que corresponde a la justicia de la provincia de Buenos Aires expedirse al respecto, ya que el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el artículo 14 de la ley 48 (Fallos: 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070).

En razón de lo expuesto y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida, por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros), opino que el proceso resulta ajeno al conocimiento del Tribunal.

Buenos Aires, 12 de junio de 2023.