

"Confederación Frente Amplio Formoseño c/Formosa, provincia de s/Amparo"

CSJ 922/2023



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

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

- I -

A fojas 47/62 de este expediente digital (a cuya foliatura se aludirá en lo sucesivo), Agostina Villaggi y Rodolfo Manuel Basques, en calidad de apoderados del frente electoral "Confederación Frente Amplio Formoseño", promovieron acción de amparo en los términos de la ley 16.986 contra la provincia de Formosa a fin de obtener que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución de esa Provincia, en tanto habilitaba una octava candidatura del ciudadano Gildo Insfrán como gobernador para el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 y el 10 de diciembre de 2027, por resultar —a su entender— violatorio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional, en función de lo establecido por los artículos 1º de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; consecuentemente, pidieron que se inhabilitara al mencionado ciudadano a oficializar su candidatura ante el Tribunal Electoral Permanente provincial para un nuevo período.

Recordaron que la Constitución provincial de 1957 establecía la prohibición absoluta de la reelección (artículo 90); que en la reforma constitucional 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), 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 Insfrán como vicegobernador; que en 1995 el Partido Justicialista llevó como nuevo candidato a gobernador a Gildo Insfrán, quien llevaba dos períodos como vicegobernador; que en 1999 el Superior Tribunal de Justicia local interpretó —de manera arbitraria, a su entender— que se debía contabilizar un solo mandato en el cargo de gobernador de 1995 a 1999; y que, vencido el cuarto mandato de cuatro años de Insfrán (dos como vicegobernador y dos como gobernador), se convocó a una Convención Constituyente que modificó la Constitución provincial, que consagró —en el artículo 132— la reelección indefinida para los cargos de gobernador y de vicegobernador.

Destacaron que nuestra Nación había adoptado para su gobierno la forma representativa, republicana y federal (artículo 1º de la Constitución Nacional), y dispuesto que las provincias dictarían para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y bajo esas condiciones garantizaba a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones (artículo 5º) sin intervención del gobierno federal (artículo 122); pero que ello debía ser con sujeción estricta al sistema representativo y republicano de gobierno, en tanto encomendaba a esa Corte el aseguramiento de dicho sistema (artículo 116). Invocaron, asimismo, lo dispuesto por los artículos 6º, 31 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

Adujeron, en ese marco, que el artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa no fijaba límites republicanos en el ejercicio del poder, sino que habilitaba la



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

reelección indefinida, lo cual —desde su punto de vista— vulneraba el principio republicano de gobierno.

Citaron el precedente del Tribunal "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero" y resaltaron que, en el caso, no podría argumentarse que el constituyente provincial haya querido, mediante la redacción del artículo 132, permitir a un ciudadano ejercer la máxima magistratura provincial por más de 36 años. Mencionaron, asimismo, lo resuelto por V.E. en la sentencia publicada en Fallos: 342:287 ("Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros").

Afirmaron que no podría sostenerse que un sistema constitucional se ajustaba a los principios republicanos sólo por garantizar elecciones periódicas, ya que la sola existencia de un régimen democrático no garantizaba, *per se*, el permanente respeto del derecho internacional, que incluye al derecho internacional de los derechos humanos. En ese sentido, aseveraron que el artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa estaba en contradicción con lo dispuesto por 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.

Enfatizaron que los últimos 20 años de historia política provincial demostraban la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución local, en tanto la perpetuación en el poder por parte del Partido Justicialista en la persona del gobernador Insfrán vulneraba el principio de igualdad (artículos 16 y 37 de la Constitución Nacional; 23 y 24 de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos), toda vez que las reglas electorales surgidas a partir de la permanencia en el poder de solo un grupo político limitaban el derecho de los ciudadanos a postularse con posibilidades ciertas de acceder al poder.

Observaron que, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, los cuerpos normativos constitucionales provinciales debían adecuarse al plexo convencional pues, de lo contrario, se comprometía la responsabilidad del Estado Nacional ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; y que si, de acuerdo con la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 28/21, la reelección indefinida vulneraba los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención, era el Estado Federal —en el caso, esa Corte— quien debía asegurar el cumplimiento por parte de las provincias (entendidas como “entidades componentes de la Federación”) de tales derechos y del principio republicano de gobierno consagrado en los artículos 1º, 5º y 123 de la Constitución Nacional.

Advirtieron que, en el caso de que se oficializara la candidatura a gobernador del señor Insfrán, solicitarían una medida cautelar innovativa a fin de que V.E. suspendiera las elecciones para la categoría de gobernador y vicegobernador a desarrollarse el 25 de junio de 2023.

- II -

Al conferirse vista a este Ministerio Público para que se expediera sobre la competencia del Tribunal para entender en estas actuaciones (v. providencia de fs. 63/63), esta



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

Procuración General consideró que las cuestiones planteadas en autos encontraban adecuada respuesta en los fundamentos y las conclusiones vertidas en los dictámenes emitidos en las causas: U. 58, L. XLIX, "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza"; CSJ 1/2019/CS1, "Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otro s/ acción de amparo"; CSJ 125/2019, "Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo"; y CSJ 449/2019, "Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo", del 17 de octubre de 2013, del 21 de enero de 2019, del 22 de febrero de 2019 y del 12 de marzo de 2019, respectivamente.

Por esa razón, este Ministerio Público opinó que el proceso resultaba ajeno a la competencia originaria del Tribunal; sin perjuicio de ello, mencionó que, al ser esa Corte el intérprete máximo y final de sus propios dichos y decisiones, si V.E. consideraba que en estas actuaciones se configuraban las extremas circunstancias evaluadas en los precedentes de Fallos: 336:1756 y 2148; 342:171, 235 y 287 (relacionadas, en especial, con el sistema republicano de gobierno y la alegada violación del artículo 5º de la Constitución Nacional), podría decidir la intervención procesal que considerara pertinente (v. fs. 64/66).

- III -

Mediante la providencia de fojas 72/72 se corrió traslado de la demanda a la Provincia de Formosa por el plazo de

sesenta (60) días, en los términos de los artículos 319, 322 y 338 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

A fojas 158/158, ésta opuso las excepciones de incompetencia y falta de legitimación activa y, subsidiariamente, contestó demanda solicitando su rechazo.

En primer lugar, sostiene que, en el *sub lite*, los accionantes impugnan una cláusula de la Constitución provincial y el proceso electoral local, por lo que, según su criterio, son los tribunales de la provincia de Formosa los que deben intervenir en el pleito.

En este sentido, agrega que la dilucidación del presente caso requiere el análisis e interpretación de la Constitución de Formosa, en particular, el estudio de ciertas disposiciones que han sido incluidas en la última reforma de ese texto.

Indica que la mera invocación de artículos de la Constitución Nacional no basta para configurar una cuestión federal, máxime cuando los derechos que la actora considera vulnerados encuentran protección en el ordenamiento jurídico local.

Asimismo, considera que la demandante carece de legitimación activa, en la medida en que no acreditó poseer el interés que el ordenamiento jurídico exige para formular un planteo como el aquí deducido.

En este punto, señala que la actora manifestó que una nueva postulación como candidato del actual mandatario provincial les produjo un perjuicio irreparable. Sin embargo, agrega, omitieron probar que el partido político que representan haya postulado algún candidato al cargo de gobernador.



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

Indica que los accionantes fundaron, también, su legitimación en la defensa de derechos de incidencia colectiva. Al respecto, la Provincia alega que V.E. no le asignó al presente caso el carácter colectivo, ni tampoco surge de las constancias del expediente que se hubieran cumplimentado los requisitos establecidos en las acordadas 32/14 y 12/16 de esa Corte.

Además, según su postura, la demandante procura la defensa de un interés puramente individual, y no de un bien colectivo.

En esta línea, expone que la accionante no explica cuál es el derecho de incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos que estima lesionados y que torne procedente la acción, por lo que, de acuerdo con su criterio, aquella se arrojó de manera indebida facultades que competen al Defensor del Pueblo y a las diferentes asociaciones que tengan por objeto la protección de aquellos intereses.

En definitiva, concluye el punto señalando que "los accionantes no configuran ninguno de los sujetos a quienes el art. 43 de la Constitución Nacional le asigna la representación colectiva (...) y mucho menos están en condiciones de arrogarse la representación del pueblo de la provincia de Formosa...".

Por otro lado, pone de manifiesto la pérdida de actualidad del planteo que la demanda interpuesta materializa, circunstancia que lo torna abstracto.

Así, explica que la pretensión articulada no se circunscribe a la mera declaración de inconstitucionalidad del

artículo 132 de la Constitución provincial, sino que, de la literalidad de la pretensión que conforma el objeto de la litis, se advierte que la actora solicita aquella tacha en la medida en que ese precepto habilitaba a una nueva (octava) candidatura de Gildo Insfrán.

En este marco, aclara que los comicios para el período 2023/2027 ya han sido celebrados, por lo que el objeto de la litis perdió actualidad.

A fin de reforzar este punto, agrega que el Poder Legislativo local sancionó la ley 1736, por la que declaró "la necesidad de la reforma total de la Constitución Provincial (artículos 1º a 189º)" entre los cuales se encuentra incluido el artículo 132, aquí cuestionado.

En subsidio, y para el caso en que no prospere ninguna de las excepciones previamente mencionadas, la provincia accionada contesta demanda.

Explica que su interés radica en el sostenimiento de la constitucionalidad del citado artículo 132 y la plena vigencia del sistema representativo republicano democrático participativo establecido en el artículo 1º de la Constitución local, que consagra el derecho de todo ciudadano de la provincia de Formosa a presentar su candidatura a cualquiera de los cargos electivos existentes, cumpliendo con los requisitos establecidos en el ordenamiento provincial.

En este marco, indica que el eje deliberativo del caso gira en torno al citado artículo 132 que expresamente dispone la posibilidad de que el gobernador y vicegobernador de la provincia sean reelegidos, sin que ello, según su opinión,



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

afecte el régimen representativo y republicano de gobierno consagrado por el artículo 1º de la Constitución Nacional.

Para fundar tal postura, explica que esa disposición local es el fruto de la libre decisión adoptada por la Convención Constituyente y no admite ninguna otra lectura posible que no sea la expresa habilitación para ocupar esos cargos electivos a quienes reciban la adhesión del sufragio mayoritario de los ciudadanos de la provincia.

A partir de ello, indica que cualquier decisión judicial que no recepte la prevalencia de lo prescripto por la norma provincial, configuraría una interferencia 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.

Indica que la posibilidad de la reelección sin restricciones que consagra la disposición cuestionada no viola el principio representativo republicano.

Así, menciona que los legisladores, a nivel federal y provincial, carecen de limitación temporal en materia de "reelegibilidad", mientras que los jueces cuentan con la posibilidad de "renombramiento" de modo indefinido, circunstancias que refuerzan la representatividad popular y la independencia judicial, respectivamente.

Señala que la propia redacción de los artículos 1º y 5º de la Constitución Nacional, en cuanto se refieren a la "forma representativa republicana federal", evidencia que ha sido intención del constituyente unificar aquellos tres valores

en una sola forma de gobierno, de forma tal que se funden en una única naturaleza de composición trinitaria.

De esta manera, alega que el concepto "representativo" condiciona a lo "republicano" y ambos, a su vez, se encuentran subordinados por la forma federal.

El término "representativo", señala, se ejerce en el acto eleccionario, mientras que el sistema federal exige el cumplimiento de los artículos 120 y 128 de la Constitución Nacional.

El sistema republicano, puntualiza, implica un gobierno limitado que requiere de: "carta de derechos y división de poderes, libertad de prensa, libertad de asociación, en especial política y gremial, libre funcionamiento de los partidos políticos y de las organizaciones intermedias, elecciones libres y periódicas".

Bajo tales lineamientos, arguye que los accionantes confunden "alternancia" con "periodicidad", pues la primera no constituye uno de los principios de la república, que consisten en: constitución escrita, separación de poderes, elegibilidad y responsabilidad de los funcionarios, publicidad de los actos de gobierno, existencia de partidos políticos y periodicidad de los mandatos.

En este sentido, expone que la alternancia *per se* no afecta a la democracia ni al sistema republicano, sino que es la periodicidad el componente esencial, el que se encuentra garantizado en el texto constitucional que se pretende impugnar.

Afirma que la alternancia se garantiza con la posibilidad de confrontación electoral y la existencia de partidos políticos, cuya condición de instituciones



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

fundamentales del sistema democrático ha sido expresamente establecida por el artículo 38 de la Constitución Nacional.

Sostiene que la Carta Magna no exige otra forma de la alternancia en el poder de los gobernantes que no sea mediante el cumplimiento del requisito de que los mandatos electivos deben ser periódicos.

Por otro lado, rechaza que la cláusula atacada viole la igualdad ante la ley. Por el contrario, sostiene que es la postura de la actora, plasmada en el escrito de demanda, la que afecta el derecho de Insfrán a ser elegido, como así también el "de los electores a votarlo o no".

Considera erróneo afirmar, como lo hace la actora, que las normas electorales que habilitan la permanencia en el poder de un solo grupo político restrinjan el derecho de los ciudadanos a postularse a las elecciones que se celebren para acceder al cargo de gobernador, pues se encuentra acreditado que numerosos partidos políticos han participado en todos los comicios llevados a cabo en la Provincia.

En definitiva, sostiene que el artículo 132 de la Constitución local no vulnera los artículos 1º y 5º de la Constitución Nacional, en la medida en que la exigencia de la periodicidad de los mandatos electivos –como pilar de la República– se encuentra plenamente garantizada.

Desde tal punto de vista, agrega que la limitación a la posibilidad de ser reelegido configura una restricción indebida al derecho de elegir y ser elegido en los términos de los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 21.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sin que ninguno de los referidos instrumentos internacionales consagre una prohibición en tal sentido.

Concluye señalando que "será siempre el Pueblo de la Provincia de Formosa el que decide quién será su Gobernador y el que decide —y decidió a través de sus representantes en el marco de la Convención Constituyente— el régimen constitucional electoral de la Provincia, tal como lo disponen los arts. 122 y 123 de la Constitución Nacional".

- IV -

Por medio de la providencia de fojas 163/163, se corrió traslado a la actora de los planteos formulados en los puntos III, IV y V de la presentación de la Provincia, que fue contestado por los apoderados de la Confederación Frente Amplio Formoseño a fojas 244/261.

En primer lugar, piden que se rechace la excepción de incompetencia y mantienen su postura acerca de que la Corte Suprema debe entender en el caso en instancia originaria. Recuerdan que la Provincia, como parte de un Estado federal, debe adecuarse al modelo constitucional federal, y que es el Estado Nacional el que tiene que controlar y garantizar esa adecuación, en este caso, por medio de la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Asimismo, aluden a los precedentes de V. E. en los cuales se declaró competente para entender en instancia originaria en asuntos análogos al presente. Agregan que la autonomía provincial no resulta



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

ilimitada, pues la Constitución provincial debe adecuarse a las pautas del artículo 5º de la Constitución Nacional, en la que incluso se prevé el remedio ante la vulneración de ese límite en el artículo 6º. También invocan las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece, en su artículo 28, la obligatoriedad de su texto en los estados que conforman una federación y que corresponde al Estado federal garantizar su vigencia.

En segundo lugar, solicitan el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa, tanto individual como colectiva. Para ello sostienen, entre otras razones, que están claros los efectos nocivos sobre el sistema republicano que produce la permanencia en el cargo de gobernador por más de 29 años, y que ello altera negativamente la vida de los ciudadanos. Claramente, dicen, no existe patrimonio de agrupación política alguna que pueda enfrentar al actual gobierno. Sostienen que, en la campaña proselitista permanente desarrollada por la gestión provincial, aun cuando se realizan conjuntamente elecciones nacionales y rigen los plazos y condiciones en las que está permitida y prohibida la actividad proselitista, el gobierno provincial no cumple esa normativa, y la oposición debe denunciar sistemática y reiteradamente, sin resultados favorables, la vulneración de las leyes electorales. De todo ello derivan que aparece claro el daño que le realiza a la República la permanencia indefinida de un gobernador. Sostienen que no puede priorizarse el interés particular del actual gobernador cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos

estableció que éste no era un derecho humano fundamental; asimismo, mencionan las consecuencias de la permanencia en el poder por largos períodos como, por ejemplo, la afectación de la independencia y la separación de poderes, dadas las capacidades que el gobierno tiene para nombrar a miembros de otros poderes del Estado y la posición privilegiada para la contienda electoral que la permanencia en el cargo produce, y que lo que manifiestan va en línea con lo expresado por la CIDH en la opinión consultiva OC-28/2021.

Agregan que tampoco sirve como defensa el hecho de que no existan candidatos por parte de su partido, pues el hecho de que un candidato exista o no en absoluto cambia la legitimación de su parte como partido político, que tiene facultad para designar candidatos y participar de actos eleccionarios y de la vida política de la provincia y de la Nación. En definitiva, sostienen que su legitimación activa viene dada por la condición de confederación política que fue aprobada por el Tribunal Electoral permanente de la Provincia para participar en las elecciones provinciales de junio de 2023 para, entre otros cargos, los de gobernador y vicegobernador.

Frente a la cita, por la contraparte, de precedentes de la Corte y de normas constitucionales vinculadas con acciones colectivas, afirman que en el presente caso no es ése el supuesto que se presenta, sino que se plantean cuestiones atinentes a derechos y garantías de orden político y electoral. Citan el artículo 38 de la Constitución Nacional y expresan que V.E., en Fallos: 307:1774 afirmó que del referido artículo se desprende que los partidos políticos son mediadores entre la sociedad y el Estado y que tal viene siendo el criterio



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

sostenido por ese tribunal, incluido el precedente de *Fallos: 336:2148*.

Sostienen que los partidos políticos en general, la provincia de Formosa y el actual gobernador están obligados a honrar el sistema republicano representativo de gobierno y acatar los principios de la Constitución Nacional, es decir que la situación planteada excede la mera relación entre partidos políticos, frentes o agrupaciones o sub agrupaciones y, por supuesto, los candidatos oficializados o impugnados, por lo que el tema atañe a toda la comunidad, ya que están en juego instituciones fundamentales de la Nación que la provincia de Formosa y los partidos políticos deben respetar.

Por otra parte, requieren que se rechace el planteo de falta de actualidad del agravio por haber devenido abstracto y, por lo tanto, haberse generado la ausencia de caso. Sostienen que, en materia electoral, la realización periódica de comicios es una realidad consustanciada con principios normativos del Gobierno representativo y republicano, razón por la cual la posibilidad de repetición de ciertos agravios normativos hace que subsista la actualidad de los planteos, a lo que se suma que el texto constitucional provincial habilita al gobernador a que se presente más allá de la elección de 2023; citan, además, el caso "Bussi", fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

También se refieren a la invocación que realiza la provincia de Formosa de un proceso de reforma constitucional, y a que ello modificaría el contexto histórico en el que se

planteó el juicio. Cuestionan la forma en que se decidió la necesidad de la reforma constitucional; explican que ese proceso se inició a instancias del Poder Ejecutivo provincial, que pretende reformar la totalidad del articulado de la Constitución; que se habilita el llamado a elecciones para elegir convencionales constituyentes por el lapso de un año; que los motivos aludidos para encarar la reforma constitucional son solo generales, sin realizarse mención especial al artículo 132 de la Constitución provincial, a lo que se agrega que la Provincia, en su contestación, afirma que ese artículo no vulnera el principio republicano de gobierno establecido en la Constitución nacional. Por ello, sostienen, lejos de lo que la contraparte plantea, la reforma puede llevar a escenarios aún peores que los denunciados en este caso y a profundizar las vulneraciones convencionales alegadas.

Manifiestan que la periodicidad en las funciones y la alternancia son requisitos esenciales para realización de las finalidades que expresan, y que la Corte ha manifestado 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 virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder.

Por lo expuesto, piden que se rechacen los planteos formulados en el escrito de contestación del traslado identificados como puntos III, IV y V y se admita la acción, declarando la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa.



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

En ese estado, se confirió nueva vista a esta Procuración General para que dictaminara sobre todas las cuestiones involucradas en la causa (v. providencia de fs. 262/262).

- V -

Sin perjuicio de lo dictaminado el 19 de mayo último acerca de la competencia originaria de la Corte, frente a esta nueva vista y teniendo en cuenta que, por la índole de las cuestiones sustanciadas, V.E. podría considerar que se encuentra ante uno de los supuestos que excepcionalmente la surten, tal como lo hizo en los precedentes citados en el apartado II del referido dictamen, paso a expedirme sobre tales aspectos.

- VI -

Considero que la defensa de falta de legitimación activa opuesta por la demandada debe ser rechazada.

Al respecto, cabe señalar que, en el precedente registrado en Fallos: 310:819, la Corte recordó que "los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Que coexisten como fuerzas de cooperación y

oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas" (considerando 13).

Señaló también que "son grupos organizados para la elección de representantes en los órganos del Estado, haciendo posible que éste sea, efectivamente, la organización política de la Nación. Los partidos forman parte de la estructura política real. De ahí que la vida política de la sociedad contemporánea no puede concebirse sin los partidos, como fuerzas que materializan la acción política. Reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales; y de ellos surgen los que gobiernan, es decir, los que investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes, desempeñan las funciones que son la razón de ser del Estado" (considerando 14).

Tales consideraciones, escritas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, hallan luego mayor sustento, en tanto el nuevo artículo 38 de la Ley Fundamental declara que "los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático" (Fallos: 326:1778, considerando 11), reconociendo así su relevancia para cumplir funciones de articulación de la democracia representativa. Asimismo, el Tribunal destacó que, en virtud de ello, sus conductas deben reflejar el más estricto apego al principio republicano de gobierno y evitar cualquier maniobra que, aun cuando pueda traer



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

aparejado algún rédito en la contienda electoral, signifique desconocer las más elementales reglas constitucionales (Fallos: 336:1756, considerando 15; 342:287, considerando 33; y 346:543, considerando 12). También resaltó que los partidos políticos existen por y para el régimen representativo, y les asiste la continua misión de profundizar los derechos políticos de los ciudadanos y la calidad institucional dentro de una sociedad democrática (Fallos: 339:1223, considerando 26).

En atención a las consideraciones vertidas en aquellos precedentes, entiendo que la confederación actora se encuentra legitimada para cuestionar la validez del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa.

- VII -

Con relación a lo expresado por la Provincia acerca de que el planteamiento de la actora habría perdido actualidad y constituiría una cuestión abstracta insuficiente para que exista un caso o controversia en los términos de la jurisprudencia del Tribunal, en razón de que –al momento de contestar la demanda– ya había sido oficializada la candidatura del ciudadano Insfrán al cargo de gobernador y, además, había sido celebrado el acto electoral mediante el cual el nombrado fue reelegido, cuadra señalar que V.E. tiene reiteradamente dicho que, en materia electoral, la realización periódica de comicios es una realidad consustanciada con principios normativos del gobierno representativo y republicano, razón por la cual la susceptibilidad de repetición de ciertos agravios normativos

hace que subsista la actualidad de los planteos (Fallos: 310:819; 341:1869, entre otros).

En consecuencia, sobre la base de esa doctrina del Tribunal, dado que se mantiene vigente el texto del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa que la actora tacha de constitucional, desde mi punto de vista esta alegación de la demandada resulta inadmisible.

Por otra parte, el argumento de la parte demandada relacionado con la declaración de la necesidad de la reforma total de la Constitución de la Provincia de Formosa (artículos 1º a 189) mediante la ley 1736 sancionada por la legislatura local tampoco incide –a mi entender– en la subsistencia del gravamen de la parte actora.

En efecto, más allá de que el proceso de reforma de la Constitución provincial se encuentra en sus etapas iniciales (adviértase que el artículo 4º de la ley faculta al Poder Ejecutivo local para convocar a elecciones de convencionales constituyentes dentro de los doce meses siguientes a su promulgación), lo cierto es que resulta meramente hipotético suponer que, entre las modificaciones de la Constitución formoseña que decida la futura Convención Constituyente, se encontrará el artículo 132, y más incierto aún es el contenido que tendría esa conjetural reforma del citado precepto.

- VIII -

En cuanto a la cuestión de fondo planteada, observo que consiste en determinar si el artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa resulta violatorio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional, en función de lo



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

establecido por los artículos 1º de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Contrariamente a lo que sostiene la demandada, la intervención de la Corte en casos como el presente no afecta la autonomía de las provincias, porque si bien la Constitución Nacional les garantiza el establecimiento y ejercicio de sus instituciones, a la vez que la elección de sus funcionarios sin intervención del Gobierno Federal (artículos 5 y 122), las sujeta al sistema representativo y republicano de gobierno, les impone el deber de asegurar la administración de justicia (artículos 1º, 5º y 123), proclama su supremacía (artículo 31) y confía a la Corte Suprema de Justicia el asegurarla (artículo 116) (v. doctrina de Fallos: 308:1745).

De este modo, ante deficiencias que comprometen la cabal vigencia de la aludida forma de gobierno, la intervención de la Corte Federal no avasalla las autonomías locales, sino que procura la perfección de su funcionamiento, con lo que en conclusión asegura que se cumpla la voluntad del constituyente (Fallos: 308:1745).

Sentado lo anterior, vale recordar que el citado artículo de la Constitución formoseña establece: "El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos", consagrando así, sin más, la posibilidad de su reelección indefinida. Esta interpretación, vale destacar, no ha sido controvertida en la causa y es, precisamente, a partir de ella que se ha cuestionado la constitucionalidad de la norma.

Para despejar la cuestión constitucional planteada en esta causa, deberá tenerse en cuenta la más elemental regla del buen uso de los precedentes. Desde 1888 esta Corte tiene dicho que "cualquiera sea la generalidad de los conceptos empleados por el Tribunal en [sus] fallos, ellos no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias del caso que los motivó, siendo, como es, una máxima de derecho, que las expresiones generales empleadas en las decisiones judiciales deben tomarse siempre en conexión con el caso en el cual se usan" ("Municipalidad de la Capital c/ Isabel A. Elortondo", *Fallos*: 33:162).

Bajo esas premisas, es oportuno recordar las consideraciones formuladas por V.E. en el caso U. 58, XLIX, "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero", pronunciamientos del 22 de octubre de 2013 (*Fallos*: 336:1756) y del 5 de noviembre del mismo año (*Fallos*: 336:2148).

En dichas oportunidades, concluyó el Tribunal que "una de las más importantes misiones de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse (*Fallos*: 186:170; 307:360)" (*Fallos*: 336:1756, considerando 3º *in fine*).



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

Asimismo, expresó que "la actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 1º, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos. 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. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras" (Fallos: 336:1756, considerando 11º).

También señaló que "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Nacional las provincias eligen a sus gobernadores sin intervención del Gobierno Federal, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra 'Gobierno' incluye a la Corte Suprema. Dicha cláusula se halla dirigida, indudablemente, a prevenir toda injerencia del poder central sobre un asunto de tanta trascendencia política como es, en cuanto aquí interesa, el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la Administración provincial. Sin

embargo, tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto; 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 (artículo 116). La necesaria compatibilidad entre tales normas permite concluir que 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 (doctrina de Fallos: 285:410, considerando 10º)" (Fallos: 336:2148, considerando 19º).

Sostuvo V.E., asimismo, que "la Constitución Nacional que garantiza a las provincias el establecimiento y el ejercicio de sus instituciones, y la elección de sus autoridades, sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1º y 5º), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (artículo 31) y encomienda a esta Corte el asegurarla como último custodio de la Ley Suprema (artículo 116)" (Fallos: 336:2148, considerando 20º y sus citas).

Recordó su doctrina según la cual "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 desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf. 'Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe', cons. 4º –



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

Fallos: 317:1195— y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente) " (Fallos: 336:2148, considerando 27º).

Por su parte, en Fallos: 342:287 advirtió que "[l]a historia política de la Argentina es trágicamente pródiga en experimentos institucionales que, con menor o mayor envergadura y éxito, intentaron forzar -en algunos casos, hasta hacerlos desaparecer- los principios republicanos que establece nuestra Constitución. Ese pasado debería desalentar ensayos que, como el aquí examinado, persiguen el único objetivo de otorgar cuatro años más en el ejercicio de la máxima magistratura provincial a quien ya lleva casi ocho años ininterrumpidos en ella, desconociendo el texto constitucional, máxima expresión de la voluntad popular".

Más recientemente, en Fallos: 346:543 (CSJ 561/2023, "Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo"), considerando 11 del voto de la mayoría, recordó las palabras de Germán Bidart Campos, quien había señalado: "habrá de infundir en la conciencia valorativa de muchos sectores de nuestra sociedad la convicción de 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).

Por ello es que V.E. ha sido tajante al determinar 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 resaltado "la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder" (Fallos: 342:287, considerando 26 del voto de la mayoría y sentencias dictadas en las causas CSJ 561/2023 "Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" y CSJ 687/2023 "Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/amparo", pronunciamientos del 9 de mayo de 2023).

Bajo el prisma de estas consolidadas pautas, forzoso es colegir que el artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, en tanto se aparta de la necesaria periodicidad y renovación del mandato de las autoridades allí previstas, resulta violatorio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional, en función de lo establecido por los artículos 1º de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La demandada afirma que es la "periodicidad", y no la "alternancia", el componente esencial que garantiza el texto constitucional que se pretende impugnar.

Sobre el punto, V.E. ha resaltado enfáticamente que "es consustancial al sistema republicano que el poder sea ejercido en aras de la realización del bien común y con sujeción



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

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" y que "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) (Fallos: 346:543, "Evolución Liberal y otro", voto del Dr. Rosenkrantz, considerandos 10 y 12).

Corrobora lo expuesto la postura adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva 28/21, del 7 de junio de 2021, al interpretar el sentido y alcance de los artículos 1º, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana.

Se concluyó allí que la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Cierto es que tales afirmaciones están referidas a los presidentes, pero no existe razón alguna para que no resulten aplicables, *mutatis mutandis*, a quienes desempeñan los cargos de gobernador y vicegobernador en las provincias (cfr.

considerando 14, tercer párrafo, del voto del doctor Rosenkrantz en la causa "Evolución Liberal y otro", *Fallos*: 346:543).

También argumenta la demandada que los legisladores, en el gobierno federal y en el de Formosa, carecen de limitación temporal en materia de reeleibilidad, y que los jueces son casi vitalicios, pues pueden permanecer en sus cargos 45 años seguidos desde la edad de 30 años a los 75, con posibilidad de "renombramiento" indefinido.

A mi modo de ver, la comparación que presenta la demandada no resulta idónea para justificar la constitucionalidad de la reelección indefinida del Poder Ejecutivo provincial, pues soslaya las características propias de ese poder que lo diferencian de los restantes.

En efecto, el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo contrasta con los múltiples integrantes que componen el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

También son diferentes las funciones y atribuciones que ostenta cada rama del Gobierno, y entre las notas distintivas de aquél se encuentran la potestad de administrar los fondos de la renta pública que hace recaudar; de proponer y nombrar a los magistrados del Poder Judicial; de ser el jefe supremo de las Fuerzas Armadas (en el caso del Poder Ejecutivo nacional) y de las de seguridad que tiene bajo su jurisdicción; de indultar o commutar penas; entre otras no menos importantes.

El conjunto de facultades que se encuentran en cabeza de la persona que ocupa el Poder Ejecutivo justifica un diferente tratamiento en cuanto al tiempo en que aquélla puede permanecer en el ejercicio de esas funciones, así como respecto de la posibilidad de ser reelegido (y del número de veces que



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

esto puede suceder), en comparación con los integrantes de los otros tres poderes del Estado.

En relación con los miembros del Poder Legislativo, que, como regla, pueden ser reelegidos indefinidamente, basta con señalar que el carácter colegiado de este poder, que impone alcanzar determinadas mayorías para lograr la sanción de las leyes (las cuales, a su vez, pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo), al igual que la periódica renovación parcial de las cámaras legislativas en cuanto posibilita que su integración varíe con el tiempo, marcan una clara diferencia con la naturaleza unipersonal del Ejecutivo.

En cuanto a los magistrados del Poder Judicial, el fundamento de la garantía de inamovilidad en sus cargos mientras dure su buena conducta (y, en su caso, hasta alcanzar la edad límite fijada para su permanencia) constituye la forma de asegurar el ejercicio independiente e imparcial de su función, de modo de impedir que su permanencia en el cargo esté condicionada a la exclusiva voluntad discrecional de otros poderes (Fallos: 340:257, considerandos 21 y 22 del voto de la mayoría, y sus citas).

Por ello, se ha remarcado que 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" (Fallos: 346:543, "Evolución Liberal y otro", voto del Dr. Rosenkrantz, considerando 14.

Resulta evidente a esta altura del análisis que el argumento que la demandada opone con base en la comparación con los otros poderes del estado en cuanto a su periodicidad y renovación no constituye fundamento atendible de su pretensión, desde que no atiende a la naturaleza de las funciones del ejecutivo y a su carácter unipersonal.

En este sentido también se ha señalado que "la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido en la Opinión Consultiva (OC) 28/21 que '[a]l ocupar el cargo de Presidente la misma persona por varios mandatos consecutivos se amplía la posibilidad de nombrar o remover a los funcionarios de otros poderes públicos, o de aquellos órganos encargados de controlarlos. Por tanto, en este tipo de regímenes, es fundamental que el sistema de frenos y contrapesos incluya limitaciones temporales claras al mandato del Presidente' (párrafo 140)", y que ese problema "se reproduce respecto de otros órganos de contralor. En este último sentido, en la OC 28/21 se expresa que "si los sistemas de control al Presidente no se encuentran funcionando (...) estos 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" (párrafo 142)" (v. Fallos: 342:543 (voto del Dr. Rosenkrantz, considerando 14)).

El juez Rosenkrantz, en el fallo citado, también recordó que "tanto quienes fueron parte decisiva de la organización constitucional argentina en su periodo fundacional como quienes participaron en su reforma más significativa hasta



Ministerio Público

Procuración General de la Nación

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–” (considerando 13). Y que, al decir de Alberdi, “[a]dmitir la reelección indefinida, es cambiar la forma de gobierno. Es una revolución sin ruido, hecha por la misma ley fundamental” (‘Reelecciones presidenciales’, en Obras Selectas, T. V, página 326). Y agregaba: ‘[e]ste 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’ (op. cit., página 328), por lo que ‘es preciso abolir del todo el principio de la reelección’ (op. cit., página 329)”.

En definitiva, cabe concluir que el sistema republicano consagrado en la Constitución Nacional y que las provincias se han obligado a respetar implica la limitación del poder. Las múltiples reelecciones sucesivas –potencialmente indefinidas– conspiran contra la finalidad propia del Estado de Derecho que tuvieron en mira nuestros constituyentes, pues dado el modo de funcionamiento de nuestras instituciones, la perpetuación en el poder erosiona el principio de separación de poderes (cf. argumento del voto juez Rosenkrantz, considerando 17 del fallo citado).

Bajo el prisma de estas consolidadas pautas, forzoso es colegir que el artículo 132 de la Constitución de Formosa, en tanto admite la reelección indefinida se aparta de la necesaria

periodicidad y renovación del mandato de las autoridades allí previstas, lo que resulta violatorio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional, en función de lo establecido por los artículos 1º de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- IX -

En los términos expuestos, doy por contestada esta vista.

Buenos Aires, 10 de diciembre de 2024.