



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 1 de Junio de 2023

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que Sergio Guillermo Vallejos Mini, en su carácter de candidato oficializado a gobernador y apoderado de la subagrupación política Evolución Liberal aprobada dentro de la alianza electoral "Unidos por San Juan", promovió la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de San Juan a fin de que cese el estado de incertidumbre respecto del artículo 175 de la Constitución provincial y el artículo 5° de la Constitución Nacional. Entendió que tales normas inhabilitan al ciudadano Sergio Mauricio Uñac a ser nuevamente candidato a gobernador en las elecciones de este año.

Transcribió el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan en cuanto dispone que "[e]l Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces". También señaló que Sergio Mauricio Uñac resultó elegido vicegobernador para el período 2011-2015, luego gobernador para el período 2015-2019 y nuevamente gobernador para el período 2019-2023, ocupando tales cargos de manera íntegra y consecutiva. Concluyó que "al nombrado ciudadano le cabe la inhabilitación para volver a officiar de candidato y ocupar el cargo de gobernador o vicegobernador de la Provincia de San Juan para el período 2023-2027, a tenor de lo dispuesto por el artículo 175 arriba citado. Es que habilitar la candidatura para un cuarto período contrariaría el límite de ser reelegido 'hasta

dos veces'". Agrega que -en caso de triunfar- Uñac ejercería el poder por dieciséis años consecutivos (un mandato como vicegobernador y tres como gobernador).

Por una parte, explicó que cuando el Tribunal Electoral de la Provincia de San Juan oficializó una nueva candidatura del actual gobernador desconoció el límite establecido en el artículo 175 de la Constitución provincial, violando el principio republicano de gobierno contemplado en la Constitución Nacional, que exige alternancia en los cargos públicos. Por otra parte, en caso de entender que el artículo 175 no fija dicho límite a la posibilidad de reelecciones, afirmó que se llegaría a la misma conclusión, por cuanto sería la Constitución provincial la que entraría en una contradicción directa con el principio republicano que surge del artículo 5° de la Constitución Nacional al posibilitar que "un candidato participe en las sucesivas elecciones consecutivas, candidateándose en alternancia entre los cargos de gobernador/a o vicegobernador/a, a perpetuidad".

Finalmente, pidió como medida cautelar que se suspendiera la convocatoria a la elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de San Juan prevista para el 14 de mayo pasado, hasta tanto este Tribunal dicte el pronunciamiento definitivo.

2°) Que esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el artículo 117 de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Constitución Nacional y adecuó el procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986, requiriéndole a la Provincia de San Juan el informe circunstanciado que prevé el artículo 8°. Asimismo, hizo lugar a la medida cautelar solicitada y suspendió la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de San Juan hasta tanto se dicte un pronunciamiento definitivo en esta causa.

3°) Que en el informe requerido, la provincia demandada solicitó el rechazo de la acción intentada. Afirmó que la interpretación correcta del artículo 175 de la Constitución de San Juan es la que realizó el Tribunal Electoral local al oficializar la candidatura de Uñac.

Expresó que la autonomía que la Constitución Nacional le reconoce a las provincias requiere que este tipo de pleitos se reserven a sus jueces. Sostuvo que los precedentes "Río Negro" (Fallos: 342:287) y "Santiago del Estero" (Fallos: 336:2148) citados en la medida cautelar dictada el 9 de mayo en esta causa son totalmente distintos al presente caso. Explica que aquellas constituciones expresamente prevén y restringen el número de sucesiones recíprocas mientras que en el caso de la Constitución sanjuanina se eliminó la referencia al respecto. Advirtió que el actual artículo 175 fue introducido por la enmienda constitucional en 2011 para reemplazar un texto anterior que expresamente prohibía al gobernador y al vicegobernador postularse para el período siguiente. Es decir que, a su entender, el poder constituyente de San Juan buscó

sacar "deliberadamente la prohibición de la sucesión recíproca". Agregó que en los precedentes citados se consagra textualmente el concepto de "binomio unificado" que limita cualquier interpretación flexible sobre reelecciones mientras que el texto del artículo 175 de la Constitución de San Juan no contiene una norma expresa que consagre el concepto de binomio, tal como ocurre en las otras constituciones citadas cuando refieren a la sustitución recíproca y por ende no debería ser incorporado o impuesto por vía interpretativa, dado que el Poder Judicial no puede asumir el rol de legislador.

Sostuvo que la alternancia está asegurada porque un ciudadano no podrá ser electo más de tres veces para cada cargo. En este sentido, aclaró que los cargos de gobernador y vicegobernador según la Constitución sanjuanina son esencialmente distintos y se vinculan a poderes estatales también distintos. Afirmó que, por ello, la Constitución provincial contiene un entramado de normas que definen claramente los mandatos, cargos y funciones que cumplen tanto el gobernador como el vicegobernador, diferenciando las facultades que poseen en sus distintos ámbitos, puesto que el gobernador las ejerce a cargo del Poder Ejecutivo y el vicegobernador a cargo del Poder Legislativo como presidente de la Cámara de Diputados.

Expresó que existe un principio básico previsto en el artículo 19 de la Constitución Nacional que establece que ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ley ni privado de lo que ella no prohíbe, y que el artículo 175 de la Constitución provincial no veda la posibilidad de que Sergio Uñac se presente para su segunda reelección como gobernador ya que la norma constitucional permite dos reelecciones, lo que solo puede ocurrir cuando un ciudadano se presenta a un mismo cargo; por ello, sostuvo que equiparar los dos cargos a los efectos de computar la reelección es erróneo y violatorio del citado artículo 19.

Afirmó finalmente que es claro que el artículo 175 de la Constitución provincial prohíbe la reelección indefinida para el cargo del Poder Ejecutivo, en este caso del gobernador, ya que establece no solo el límite temporal de cuatro años sino que, además, establece un segundo límite que es la reelección por dos períodos consecutivos para el mismo cargo. Es decir que la norma cumple con el sistema de protección interamericano dentro de los límites previstos en la Convención Americana.

4°) Que, como se expresó en la sentencia del 9 de mayo pasado, el caso presenta un nítido contenido federal, pues se ha puesto en tela de juicio la garantía republicana amparada por el artículo 5° de la Ley Fundamental.

Esta garantía ha sido eficazmente explicada por José Manuel Estrada, en una concepción que este Tribunal ha hecho suya: "La Constitución de los Estados Unidos solo garantiza una forma republicana de gobierno. La Constitución Argentina garantiza dos cosas: una forma republicana de gobierno y el goce

y ejercicio efectivo y regular de las instituciones. De suerte que si en Norteamérica solamente está obligado el gobierno federal a amparar a un Estado cuando su forma de gobierno ha sido invertida, en la República Argentina, está obligado el gobierno federal a amparar a las provincias cuando la forma republicana ha sido corrompida, es decir, cuando ha sido interrumpido el ejercicio regular de las instituciones cuyo goce efectivo ella garantiza" ("Curso de Derecho Constitucional", tomo 3°, página 144; "Frente para la Victoria - Distrito Río Negro" (Fallos: 342:287, considerando 11).

En esta línea, en el pronunciamiento recaído en la causa "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros" (Fallos: 341:1869) este Tribunal recordó las reglas básicas para conciliar la forma "representativa republicana y federal" para el gobierno de la Nación Argentina según establece la Constitución Nacional en su artículo 1°. Remarcó entonces que el desarrollo del proyecto constitucional argentino presupone un marco político e institucional en el que confluyen 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 que caracterizan al sistema republicano -como compromiso de esos pueblos con la Constitución federal de dividir y ordenar el poder para evitar que se concentre indebidamente-.

5°) Que, en ese marco, el sistema federal diseñado por la Constitución Nacional establece que las provincias



Corte Suprema de Justicia de la Nación

conservan su autonomía absoluta 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 (artículo 122). Ello implica que ellas deciden sus regímenes electorales y eligen 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 (causa "D. Luis Resoagli", Fallos: 7:373 y más recientemente en "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz", ya citado, considerando 7° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti, y considerando 10 del voto del juez Rosatti, y sus citas, entre muchos otros).

Esta Corte tiene dicho respecto de la unidad nacional que "se trata de una unidad particular. Es la unidad en la diversidad. Diversidad proveniente, precisamente, del ideal federalista abrazado con parejo fervor que el republicano. [...] Esto último, asimismo, configura una fuente de vitalidad para la república, en la medida en que posibilita una pluralidad de ensayos y búsquedas por las diferentes provincias de caminos propios para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales" ("Bruno", Fallos: 311:460).

6°) Que, paralelamente, la Constitución Nacional sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo y republicano ("Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz", considerando 8° del voto de los jueces

Maqueda y Lorenzetti y considerando 10 del voto del juez Rosatti). En los términos del artículo 5° del texto constitucional nacional, el gobierno federal es el garante del goce y ejercicio de las instituciones provinciales y esta Corte Suprema es la responsable de asegurar el cumplimiento del orden institucional establecido (Informe de la Comisión examinadora de la Constitución Federal, Convención del Estado de Buenos Aires, previa a la Convención Reformadora Nacional de 1860, en Ravignani, Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898, t. 4, pág. 773 y sgtes.).

7°) Que el equilibrio entre los valores del federalismo y aquellos que sustentan el sistema republicano explican que esta Corte intente ejercer su atribución de revisión judicial de las normas o actos provinciales con prudencia, limitando las declaraciones de inconstitucionalidad a los más excepcionales supuestos, pero sin soslayar la gravedad institucional que podría suponer convalidar comicios con ofertas electorales inconstitucionales (Fallos: 336:2148, considerando 10).

En ese ámbito, se han presentado ante el Tribunal casos con planteos disímiles.

Apenas sancionada la última reforma constitucional, la Corte estableció que la cláusula de la Constitución de Santa Fe que exige un intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador "no vulnera ninguno



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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" ("Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe", Fallos: 317:1195).

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. Así, en 2013 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° le impone a las provincias (considerandos 5° y 13 de Fallos: 336:1756 y considerando 33 de Fallos: 336:2148).

En 2019, la Corte debió resolver la impugnación al gobernador Weretilneck que pretendía competir por un tercer mandato. La norma de la Constitución rionegrina tenía idéntica redacción a la de su par santiagueña -revisada en Fallos: 336:2148 ya reseñado-. Ahora bien, el mismo texto que definía con "incontrastable claridad" el planteo contra la candidatura de Zamora en Santiago del Estero, suscitaba nuevas cuestiones respecto de la candidatura de Weretilneck en Río Negro. La razón era obvia: los hechos detrás de la candidatura de este último y los términos del planteo diferían notablemente, proyectando una nueva cuestión constitucional 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" (considerando 26, Fallos: 342:287).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Ese mismo año, este Tribunal declaró la invalidez de la enmienda a los artículos 120 y 171 de la Constitución de la Provincia de La Rioja al entender que tanto el procedimiento como la forma en que se habían computado los votos necesarios para la aprobación de la enmienda resultaron violatorios de los principios del régimen representativo republicano establecido en los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional. Sostuvo entonces que "el derecho electoral tiende a garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular (...) también tiene como finalidad conducir regladamente el conflicto que toda competencia por el poder supone, a través de medios pacíficos y ordenados según el imperio de las leyes. En este aspecto, la normativa electoral busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante la rápida definición de situaciones jurídicas que trascienden el interés de los partidos, y afectan el normal desenvolvimiento institucional" ("Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja", Fallos: 342:343 y sus citas).

8°) Que atendiendo a la excepcional intervención del Tribunal en los asuntos que hacen a la forma en que las provincias diseñan sus instituciones, la cuestión a definir en el presente caso consiste en verificar si la Provincia de San Juan, al oficializar la candidatura en examen al amparo de una interpretación determinada del artículo 175 de su norma suprema local, lesionó "la esencia del sistema representativo republicano" que las provincias están obligadas a cumplir como

condición del reconocimiento de su autonomía (artículos 1° y 5° de la Norma Fundamental).

Para responder esta pregunta a la luz de la línea jurisprudencial reseñada, 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).

9°) Que, delimitada así la cuestión a decidir, vale recordar que el ya citado artículo 175 de la Constitución sanjuanina establece, desde 2011, que: "El Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces", y que, en este caso, el candidato impugnado fue vicegobernador (durante 2011-2015) y, consecutivamente, dos veces gobernador (en los períodos 2015-2019 y 2019-2023).

La propia demandada afirma que la candidatura de Uñac para un nuevo mandato a gobernador (2023-2027) solo puede fundarse en una interpretación del artículo 175 de la Constitución provincial según la cual el límite de tres mandatos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

consecutivos rige exclusivamente para el mismo cargo. Tal postura, sin embargo, se encuentra en franca contraposición con la pauta republicana consagrada en el artículo 5° de la Constitución Nacional ya señalada en el precedente "Frente para la Victoria - Distrito Río Negro" (Fallos: 342:287). En efecto, ello significaría que Uñac podría desempeñarse como gobernador y vicegobernador de manera consecutiva e indefinida. Así, una persona podría ejercer el mismo cargo durante uno, dos o tres mandatos consecutivos e inmediatamente después desempeñar el otro cargo del binomio también por uno, dos, o tres mandatos consecutivos, repitiendo el ciclo de manera indefinida.

La provincia asevera además que la alternancia republicana se encuentra asegurada pues su Constitución establece un límite de tres mandatos consecutivos para gobernador y tres mandatos para vicegobernador. Sin embargo, la invocación de ese límite máximo de seis mandatos resulta dogmático pues no ofrece ninguna razón que lo sustente. Por el contrario, al afirmar que se trata de cargos distintos y que la Constitución provincial admite la sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador, su postura conlleva necesariamente a admitir que una persona pueda ser electa durante un número indefinido de períodos consecutivos con la sola exigencia de que alterne entre ambos cargos al menos cada tres períodos. Al insistir con que el poder ejecutivo es unipersonal y se encuentra únicamente en cabeza del gobernador, la provincia soslaya que la sucesión indefinida entre ambos cargos burlaría

el sentido de la pauta republicana del artículo 5° de la Constitución Nacional. Y ello sin considerar que, conforme al propio texto constitucional sanjuanino, el vicegobernador puede ejercer temporalmente como gobernador en caso de inhabilidad temporal por enfermedad, suspensión o ausencia del titular, o convertirse en gobernador en caso de fallecimiento, destitución o renuncia del primer mandatario (artículos 183, 173 y cc).

Este caso -de eminente naturaleza institucional- debe ser fallado en el mismo sentido que fue resuelto en "Frente para la Victoria - Distrito Río Negro" (Fallos: 342:287) solución que, además de despejar suspicacias propias de la materia electoral, respeta la pauta republicana "de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder, al darle sentido a la noción de periodicidad de los mandatos". En aquella oportunidad el Tribunal agregó 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).

En conclusión, la repuesta a la cuestión constitucional planteada en este caso es que la candidatura de Uñac a gobernador en los próximos comicios resulta inválida pues se funda en una interpretación contraria al artículo 5° de la Constitución Nacional.

10) Que, por lo demás, cabe recordar el principio básico de la hermenéutica constitucional -así llamado por



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Linares Quintana- según el cual "es de la esencia del sistema constitucional que nos rige, la limitación de los poderes públicos a sus atribuciones y facultades demarcadas como derivadas de la soberanía del pueblo, por su expreso consenso. Es principio de derecho común que el mandatario solo puede hacer aquello a que se halla expresa o implícitamente autorizado por su mandato, y este principio es el mismo que sirve de base a la interpretación de los poderes en el orden constitucional. Solo a las personas en el orden privado es aplicable el principio de que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no mande, ni privado de hacer lo que la ley no prohíbe; pero a los poderes públicos no se les puede reconocer la facultad de hacer lo que la Constitución no les prohíbe expresamente, sin invertir los roles respectivos de mandante y mandatario y atribuirles poderes ilimitados" ("Sojo", Fallos: 32:120; Segundo V. Linares Quintana "Reglas para la Interpretación Constitucional", Plus Ultra, 1987).

11) Que también cabe reiterar lo expresado en el precedente de Fallos: 342:287 en cuanto a 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".

En esta línea se ha señalado que "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).

12) Que, finalmente, ante la trascendencia que presenta la cuestión sometida a consideración del Tribunal, se impone recordar, una vez más, que "la obligación de respetar y acatar el proyecto de república democrática que establece la Constitución Nacional pesa también sobre los partidos políticos, por su condición de instituciones fundamentales del sistema democrático (art. 38 de la Constitución Nacional). Es por ello que sus conductas deben reflejar el más estricto apego al principio republicano de gobierno y evitar cualquier maniobra



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que, aun cuando pueda traer aparejado algún rédito en la contienda electoral, signifique desconocer las más elementales reglas constitucionales" (Fallos: 336:1756, considerando 15 y 342:287, considerando 33).

Por ello, de conformidad con la conclusión del dictamen del señor Procurador General de la Nación interino, se resuelve: I. Hacer lugar a la demanda y declarar que el señor Sergio Uñac se encuentra inhabilitado por el artículo 175 de la Constitución provincial para ser candidato a gobernador para el nuevo período que comienza el 10 de diciembre de 2023. II. Con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y comuníquese a la Procuración General de la Nación.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR VICEPRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) Que Sergio Guillermo Vallejos Mini, en su carácter de apoderado de la subagrupación política "Evolución Liberal", aprobada por el Tribunal Electoral de San Juan para participar dentro de la alianza electoral "Unidos por San Juan" en las elecciones del 14 de mayo de 2023, y de candidato oficializado a gobernador de esa misma provincia por aquella subagrupación política dentro de la mencionada alianza, promovió la acción prevista por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de San Juan a fin de obtener el cese del estado de incertidumbre en el que dijo encontrarse respecto de los alcances de los artículos 175 de la Constitución provincial y 5° de la Constitución Nacional. Ello porque -a su entender- ambas normas inhabilitan al ciudadano Sergio Mauricio Uñac a ser nuevamente candidato a gobernador en las elecciones fijadas para el 14 de mayo de 2023.

Explicó que el citado artículo 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan dispone que "[e]l Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces". Sostuvo que Uñac resultó elegido vicegobernador para el período 2011-2015, luego gobernador para el período 2015-2019 y nuevamente gobernador para el período 2019-2023, ocupando tales



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cargos de manera íntegra y consecutiva. Concluyó en que “al nombrado ciudadano le cabe la inhabilitación para volver a officiar de candidato y ocupar el cargo de gobernador o vicegobernador de la Provincia de San Juan para el período 2023-2027, a tenor de lo dispuesto por el artículo 175 arriba citado. Es que habilitar la candidatura para un cuarto período contrariaría el límite de ser reelegido ‘hasta dos veces’”.

Además, manifestó que la habilitación del Tribunal Electoral de la Provincia de San Juan a una nueva candidatura del actual gobernador desconoce el principio republicano de gobierno contemplado en la Constitución Nacional. Agregó que de no entender que el artículo 175 contempla dicho límite a la posibilidad de reelecciones se llegaría a la misma conclusión, por cuanto sería la misma Constitución provincial la que entraría en una contradicción directa con el principio republicano que surge del artículo 5° de la Constitución Nacional al posibilitar que un candidato participe en sucesivas elecciones consecutivas, presentándose de manera alternada entre los cargos de gobernador y vicegobernador, permaneciendo en el poder a perpetuidad. Expresó que permitir que el ciudadano Uñac sea nuevamente candidato a gobernador provincial implicaría –de triunfar– que ejerza el poder por cuatro mandatos, es decir, por dieciséis años consecutivos (un mandato como vicegobernador y tres como gobernador).

Finalmente, pidió, como medida cautelar y para el caso de que los plazos que demande la sustanciación de la acción

no logren despejar oportunamente el estado de incertidumbre alegado, que se suspenda la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la Provincia de San Juan del 14 de mayo de 2023, hasta tanto el Tribunal dicte pronunciamiento definitivo en estas actuaciones.

2°) Que el 9 de mayo del corriente año esta Corte admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria en virtud de que "es parte demandada una provincia y que el actor ha planteado (...) de manera seria una cuestión federal predominante (...) (Fallos: 336:1756; 342:171, entre otros)" (considerando 2° de la resolución mencionada). Basó tal conclusión en que en la demanda se alega que las autoridades constituidas estarían contradiciendo el límite a la posibilidad de reelección contemplado en la norma constitucional provincial, con afectación del principio republicano de gobierno, y que de no entender que la norma local contempla dicho límite, entonces ella, al posibilitar que "un candidato participe en las sucesivas elecciones consecutivas, candidateándose en alternancia entre los cargos de gobernador/a o vicegobernador/a, a perpetuidad", entraría en contradicción directa con el mencionado principio republicano que surge de los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional. En suma, el Tribunal entendió que su "intervención se torna imperiosa (...)" pues "en el presente se denuncia que han sido afectadas expresas disposiciones de la Constitución Nacional que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno que las provincias se



Corte Suprema de Justicia de la Nación

obligan a respetar en el citado artículo 5° (...)” (considerando 8°).

Además, en dicha resolución esta Corte ordenó la readecuación del procedimiento a la vía prevista en la ley 16.986 –requiriéndole a la Provincia de San Juan el informe circunstanciado que prevé el artículo 8°– e hizo lugar a la medida cautelar solicitada suspendiendo la convocatoria a elección de gobernador y vicegobernador de la citada provincia.

3°) Que con fecha 16 de mayo de 2023 se presentó el informe requerido a la provincia demandada, en el que solicitó el rechazo de la acción intentada.

En primer lugar, afirmó la incompetencia de esta Corte en su jurisdicción originaria con fundamento en lo expresado en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal. Además, adujo que no se ha integrado correctamente la litis con el candidato afectado y la agrupación política que propuso su candidatura, lo que entendió afecta el derecho de defensa en juicio de estos.

Asimismo, planteó la inadmisibilidad del amparo por considerar que no existe ninguna ilegalidad o arbitrariedad manifiesta y sostuvo la improcedencia sustancial de la acción. Entendió que este caso es distinto de los resueltos en Fallos: 336:2148 y 342:287, en los que existía un apartamiento de lo previsto en las constituciones locales. En este sentido, alegó que la redacción actual del artículo 175 de la Constitución

sanjuanina permite hasta dos reelecciones y no prohíbe la alternancia entre los cargos de gobernador y vicegobernador, puesto que ello no configura una reelección para el mismo cargo. Finalmente, sostuvo que el vicegobernador no es parte del Poder Ejecutivo provincial, sino un órgano extrapoder llamado a ejercer funciones ejecutivas solamente en caso de acefalía.

4°) Que, tal como se expresó en el considerando 1°, la actora realizó dos planteos en su demanda: que las autoridades constituidas estarían contradiciendo el límite a la posibilidad de reelección contemplado en la norma constitucional provincial y que de no entender que ello sea así es la propia Constitución local aplicada por el tribunal electoral provincial la que, al habilitar la candidatura en debate, colisiona con el principio republicano. El primer planteo debe ser desestimado de plano en la medida en que la actora no ha demostrado que las autoridades constituidas provinciales, al permitir que Uñac compita en las elecciones, se hayan apartado de su texto constitucional de manera manifiesta.

En consecuencia, en la presente causa 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 Uñac para presentarse nuevamente como candidato a dicho cargo resulta contraria al artículo 5° de la Constitución Nacional. En otros términos, esta Corte debe decidir si el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de San Juan, tal como fue aplicado



Corte Suprema de Justicia de la Nación

por sus autoridades constituidas, es compatible con el principio republicano de gobierno que las provincias se obligaron a respetar en sus constituciones (artículos 1°, 5° y 123 de la Constitución Nacional).

El planteo remite entonces –tal como se afirmó al admitir la causa en la competencia originaria– a desentrañar el sentido y los alcances de los referidos preceptos federales, cuya adecuada hermenéutica permitirá apreciar si existe la invocada violación constitucional (Fallos: 311:2154, considerando 4°; 326:880; 331:108; y doctrina de Fallos: 333:1386, entre otros).

Cabe aclarar que el modo en que se encuentra planteada la cuestión eminentemente federal en esta causa resulta diferente a la forma cómo fue presentada y decidida en los expedientes “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero” (Fallos: 336:2148) y “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja” (Fallos: 342:343). Si bien los tres casos suscitaron la competencia originaria de este Tribunal, aquí corresponde analizar si la propia Constitución provincial, tal como fue aplicada, violenta el artículo 5° de la Constitución Nacional, mientras que en aquellos se examinó si existía una flagrante violación por parte de las autoridades provinciales de normas fundamentales de la Constitución local con el fin de permitir la permanencia de ciertos funcionarios en el poder con afectación del citado artículo 5°. En estos tres casos, con el fin de examinar si se ha producido en el ámbito

provincial una afectación al sistema republicano de gobierno que las provincias se han obligado a respetar, esta Corte ejerció su jurisdicción originaria de dos modos distintos. Es importante destacar que no se debate aquí, ni en los precedentes citados, una cuestión de índole provincial que ataña a posibles interpretaciones de una norma constitucional local y que, eventualmente, podría llegar a la instancia de este Tribunal por la vía del artículo 14 de la ley 48 (véase sentencia dictada en esta causa el 9 de mayo del corriente año, considerando 9°, aclaración del juez Rosenkrantz en referencia a Fallos: 342:287).

5°) Que 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 (artículos 1°, 5° y 123), a través del cual las provincias organizan sus instituciones representativas y encauzan el ejercicio de la soberanía de sus pueblos (artículos 1°, 33, 37 y concordantes), y la forma republicana de gobierno (artículos 1° y 5°). 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

6°) Que, a fin de realizar el análisis identificado en el considerando anterior, 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 (artículos 1°, 121 y 122). 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 (conf. Fallos: 341:1869, considerando 7° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti, considerando 10 del voto del juez Rosatti y considerando 3° del voto del juez Rosenkrantz, entre muchos otros).

Como ha dicho el Tribunal, inspirado en las ideas de Joaquín V. González, "[l]a 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 no exige, ni puede exigir, que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquella" (Fallos: 311:460; en igual sentido, Fallos: 317:1195).

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" que consagra el citado artículo 121 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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" (intervención de Dalmacio Vélez Sarsfield, 4a sesión ordinaria, abril 27 de 1860, Convención del Estado de Buenos Aires, citada en el considerando 6° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti en Fallos: 341:1869).

7°) Que, paralelamente, 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 (Fallos: 338:1356). De aquí se sigue, sin duda alguna, que nuestra Constitución sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo y republicano (Fallos: 310:804; 327:3852; 336:1756; 341:1869, considerando 8° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti, considerando 4° del voto del juez Rosenkrantz y considerando 10 del voto del juez Rosatti; Fallos: 342:343, considerando 9° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerando 4° del voto del juez Rosenkrantz; entre muchos otros).

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, en cuanto aquí interesa, 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 (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 10; 336:2148, considerando 19).

En este sentido, se ha manifestado que “[l]os gobiernos de provincia son fundados con objetos concordados 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 contrariaran esos objetos, que la legislación de las provincias no 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” (José Manuel Estrada, Curso de Derecho



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Constitucional, Tomo III [2a ed.], Buenos Aires, Editorial Científica y Literaria Argentina, 1927, página 35).

8°) Que 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–.

9°) Que el gobierno de la Nación y el que, según su artículo 5°, 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 (Curso de derecho constitucional, ob. cit., T. II, página 29).

10) Que 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. Como se dijo en "El Federalista": "[l]a 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" ("El Federalista N° 47", Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, páginas 204-205). Recogiendo la experiencia histórica de la organización nacional, 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 (artículo 29).

Por ello, 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.

11) Que, en este sentido, esta Corte ha manifestado 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" y ha subrayado con claridad "la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder" (Fallos: 342:287, considerando 26 del voto de la mayoría y sentencia dictada en la presente causa CSJ 561/2023 "Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ acción declarativa de certeza" el 9 de mayo del corriente año y CSJ 687/2023



Corte Suprema de Justicia de la Nación

“Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo”, pronunciamiento del 9 de mayo de 2023).

12) 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), ambas notas constitutivas del sistema republicano de gobierno, “según lo establece la presente Constitución” (artículo 1°).

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. Ha dicho Juan Pablo Ramos que “[l]a perpetuación de los gobernadores en el mando de ciertas provincias fue el mayor de los abusos del federalismo argentino” (El derecho público de las provincias argentinas, Buenos Aires, 1914, T. 1, página 118). 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 (Constitución de las Provincias Unidas de 1819,

artículo 73; Constitución de la República Argentina de 1826, artículo 71).

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. En efecto, en estas se previó la prohibición expresa de la reelección (Corrientes, 1824, artículo 78), se excluyó la posibilidad de la reelección inmediata (San Luis, 1832, artículo 7; Jujuy, 1839, artículo 30; Tucumán, 1852, artículo 32), se incluyeron normas que permitían una única reelección inmediata (Catamarca, 1823, artículo 101) e incluso agravando las mayorías necesarias para su reelección (Entre Ríos, 1822, artículo 67; Córdoba, 1821, artículo 86), o bien se permitía una única reelección inmediata imponiendo algún requisito adicional (Santa Fe, 1841, artículo 32). A su vez, cabe destacar que las constituciones de las trece provincias integrantes de la Confederación Argentina entre 1853 y 1860 –que bajo la vigencia del texto original de la Constitución Nacional de 1853 debían ser aprobadas por el Congreso de la Nación– prohibían terminantemente la reelección inmediata (conf. Registro Oficial de la República Argentina, n° 3551, Mendoza, 1854, artículo 38; n° 3558, La Rioja, 1855, artículo 36; n° 3561, San Luis, 1855, artículo 37; n° 3563, Catamarca, 1855, artículo 62; n° 3574, Salta, 1855, artículo 50; n° 3584, Jujuy, 1855, artículo 56; n° 3586, Córdoba, 1855, artículo 42; n° 3826, Santa Fe, 1856, artículo 35; n° 3866, Santiago del Estero, 1856, artículo 25; n°



Corte Suprema de Justicia de la Nación

3870, Tucumán, 1856, artículo 38; n° 3897, San Juan, 1856, artículo 16; n° 3899, Corrientes, 1855, artículo 36; n° 4989, Entre Ríos, 1860, artículo 35).

La Constitución de 1853 fijó finalmente en su artículo 74 la pauta para el Presidente y el vicepresidente: quien era elegido en cualquiera de esos cargos no podía ser reelecto inmediatamente. Al respecto, Bidart Campos manifestó que “[l]a 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” (Tratado elemental del Derecho Constitucional Argentino, Tomo I, 1992, página 200).

Esta regla limitativa se mantuvo en la reforma constitucional de 1860 (artículo 77) y perduró hasta 1994. En esta última reforma constitucional se admitió la reelección sucesiva por una sola vez aunque, al mismo tiempo, se morigeró el efecto sobre el principio republicano reduciendo la duración de cada mandato de seis a cuatro años (artículo 90).

13) Que 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–.

Así, en su proyecto de constitución elaborado en 1852, José Benjamín Gorostiaga –uno de los principales redactores de la Constitución de 1853– prohibía la reelección inmediata del Presidente y exigía que hubiese transcurrido al menos un “intervalo de un período” para permitir una nueva candidatura (artículo 43). En idénticos términos regulaba la cuestión el proyecto de constitución que Juan Bautista Alberdi acompañara a las “Bases” (artículo 79), advirtiendo sabiamente el influyente publicista tucumano que “el Presidente tiene siempre medios de hacerse reelegir y rara vez deja de hacerlo” (Bases y puntos de partida para la Organización Política Argentina, Librería El Foro, Buenos Aires, 2007, página 195).

A poco de andar la República Argentina, Alberdi formuló admoniciones todavía más severas respecto de los peligros tiránicos que entraña la perpetuación indefinida en el poder, amenazas que no lograban ser aventadas a través de la exigencia de un “intervalo de descanso” como el que previó la norma finalmente sancionada en Santa Fe. Por el contrario, 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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).

Como se advierte, aun admitida la reelección con intervalo de un período, la preocupación por la posibilidad de desarrollos antirrepublicanos estaba muy presente en quienes, Constitución Nacional mediante, dieron a la República Argentina las columnas de su organización institucional.

Por su parte, los convencionales de 1994 al momento de habilitar la reelección presidencial inmediata que se debatía, lejos de desentenderse de esa problemática, fueron categóricos al establecer un límite claro a la posibilidad de perpetuación en el poder. Así, el convencional García Lema, miembro informante del despacho de mayoría sobre el punto, sostuvo que "[l]a reducción del mandato del presidente y del vicepresidente a cuatro años, con posibilidad de reelección inmediata por un período consecutivo, significa en buena medida adoptar el modelo de la Constitución de los Estados Unidos", esto es, la limitación a dos períodos fijada por la Enmienda XXII a la constitución de dicho país. Y continuó aclarando que "[h]emos previsto la reducción del mandato presidencial y la

posibilidad de la reelección. En el análisis del artículo proyectado para ese fin (artículo 77), señalamos que pueden ser reelegidos el presidente o el vicepresidente, o sucederse recíprocamente en los cargos por un solo período consecutivo. De esa forma se impide que se dé en nuestro país lo ocurrido con el presidente Bush en Estados Unidos, quien fue dos veces vicepresidente, presidente en una oportunidad y candidato para una segunda. Esto se combina con la previsión en nuestro medio de la posibilidad de la reelección del presidente o vicepresidente con un período intermedio" (Convención Nacional Constituyente, 18ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria, 27 de julio de 1994, páginas 2203 y 2205).

Como tiene dicho esta Corte, las manifestaciones del miembro informante de un proyecto —en este caso, constitucional— constituye una fuente propia de interpretación (arg. Fallos: 33:228; 100:51; 114:298; 141:254; 328:4655; 329:3546; 332:1704; 333:993; 343:140, entre otros) por cuanto debe suponerse que las comisiones de una convención constituyente, al igual que sus pares parlamentarias, estudian minuciosa y detenidamente en su fondo y forma los asuntos que despachan, teniendo más valor que los debates en general dentro de la convención o las opiniones individuales de los convencionales constituyentes (arg. Fallos: 77:319 y 120:372).

14) Que 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,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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 (doctrina de Fallos: 322:1253; y Fallos: 340:257; 343:1096 y 343:1457, votos del juez Rosenkrantz; entre otros). 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 institucional 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 otras palabras, 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. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido este problema en la Opinión Consultiva (OC) 28/21 al señalar 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).

El problema del control político se reproduce respecto de otros órganos de contralor. Así, 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).

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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por estas razones, de acuerdo con la Corte Interamericana, “[c]asi todos los estados que han adoptado el sistema presidencialista o semi-presidencialista han impuesto limitaciones constitucionales al número de reelecciones sucesivas de los presidentes con la finalidad de preservar un sistema constitucional de frenos y contrapesos”, como es el caso, en el contexto de las Américas, de los Estados Unidos y de catorce de los dieciocho países latinoamericanos (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho [Comisión de Venecia], Report on Term-Limits -Part I- Presidents, 114va sesión plenaria, Venecia, 16-17 de marzo de 2018, párrafo 90 y nota a pie n° 65; los cuatro países que no tienen limitaciones y permiten las reelecciones presidenciales indefinidas son Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela, OC 28/21, ya citada, párrafo 98).

15) Que 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.

Es un hecho bien documentado en la literatura especializada que 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 (véase, por ejemplo, Tom Ginsburg, James Melton & Zachary Elkins, "On the Evasion of Executive Term Limits", 52 Wm. & Mary L. Rev. 1807, 1820 [2011]; Peter Stone, "Theorizing Presidential Rotation", en Alexander Baturó & Robert Elgie [editores], *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford University Press, 2019, pág. 25; Einer Elhauge, "Are Term Limits Undemocratic?", 64 U. Chi. L. Rev. 83, 154-155, 159 [1997]; Bernard Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*, versión de Fernando Vallespín, Alianza Editorial, Madrid, 1998, páginas 168-185; entre otros).

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.

Es verdad que 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



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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. Por lo demás, las propias falencias en las notas republicanas que esta situación genera y que han sido descriptas, hacen muy improbable que el sistema pueda corregirlas por sí mismo. Ellas refuerzan las dinámicas antirrepublicanas y bloquean los canales políticos para su corrección (véase, por ejemplo, John Hart Ely, *Democracy and Distrust*, Harvard University Press, Cambridge and London, 1980, páginas 120 y siguientes).

16) Que una mirada al sistema constitucional estadounidense, fuente directa del esquema constitucional adoptado por nuestros constituyentes (arg. Fallos: 2:36; 7:282; 240:311; 241:151; 310:2478, disidencia del juez Fayt; 310:2845, votos de los jueces Belluscio y Fayt y del juez Caballero; 328:1146), muestra también la perenne preocupación por evitar la permanencia excesiva en sus cargos de quienes ocupan las posiciones más altas de la rama ejecutiva.

Así, es conocido que, a pesar de la falta de una prohibición expresa en el texto original de la Constitución de los Estados Unidos, George Washington —primer presidente de ese país— y Thomas Jefferson —tercer presidente— instauraron una

tradición constitucional de fuerte impronta republicana de un máximo de dos mandatos. En una polémica con Alexander Hamilton, quien por razones prudenciales defendía la posibilidad de la reelección presidencial ("El Federalista N° 72", op. cit, páginas 308 y siguientes), Jefferson sostenía que los límites a los mandatos eran necesarios para evitar abusos de poder, una administración incompetente y el estancamiento político y, por ello, defendió con fervor la idea de "alternancia republicana" ("*republican rotation*") en los siguientes términos: "(...) Confieso que [en la nueva Constitución] hay cosas que hacen tambalear todas mis disposiciones a suscribir lo que tal asamblea [constituyente] ha propuesto (...) Su Presidente parece una mala versión de un Rey Polaco. Puede ser reelegido de cuatro en cuatro años de por vida. La razón y la experiencia nos demuestran que un primer magistrado con tanta permanencia es un funcionario vitalicio" (Carta de Thomas Jefferson a John Adams, 13 de noviembre de 1787, Jefferson Papers, 12:351); "[l]a segunda característica que (...) me desagrade grandemente, es el abandono (...) de la alternancia en los cargos, y muy particularmente en el caso del Presidente. La experiencia concurre con la razón en concluir en que el primer magistrado será siempre reelecto si la constitución lo permite. Es, entonces, un funcionario vitalicio" (Carta de Thomas Jefferson a James Madison, 20 de diciembre de 1787, ob. cit., 12:441); "[l]a posibilidad de reelección lo vuelve un funcionario vitalicio, y los desastres inseparables de una monarquía electiva tornan preferible, si no podemos desandar ese paso, que avancemos y nos



Corte Suprema de Justicia de la Nación

refugiemos en una hereditaria" (Carta de Thomas Jefferson a Edward Carrington, 27 de mayo de 1788, ob. cit., 13:208).

Por estos motivos, y siguiendo el precedente de Washington, Jefferson declinó ir más lejos que el límite de dos mandatos, fijando una tradición que sería observada como parte del sistema republicano durante casi un siglo y medio. En 1875 la Cámara de Representantes aprobó –por una abrumadora mayoría de 233 votos contra 18 votos– una resolución declarando que el “precedente establecido por Washington y otros presidentes de los Estados Unidos, en cuanto a retirarse del cargo luego de su segundo período, se ha transformado, por consenso universal, en una parte de nuestro sistema republicano de gobierno” (H.R. Res., 44th Cong., 1st Sess., 4 Cong. Rec. 228 [1875]), cementando de ese modo la costumbre constitucional. Idéntica resolución fue adoptada por el Senado de ese país en 1928 (S. Res. 118, 70th Cong., 1st Sess., 69 Cong. Rec. 2842 [1928]). La tradición fue interrumpida recién por Franklin D. Roosevelt, al ser elegido cuatro veces consecutivas entre 1933 y 1945. Este hecho político disparó la consagración de aquella tradición constitucional no escrita en un texto constitucional expreso: la Enmienda XXII (propuesta en 1947 y en vigor desde 1951). Este hecho constituyente muestra que la preocupación por las reelecciones sucesivas múltiples y, más aún por las potencialmente indefinidas, es un rasgo central de la tradición republicana que se mantiene vigente y, no debe perderse de vista

jamás, que es independiente del juicio del pueblo sobre las bondades y méritos de un gobernante determinado.

17) Que, 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.

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

El artículo 175 de la Constitución de San Juan establece que “[e]l Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces”. Frente al pedido de oficialización de la candidatura para el cargo de gobernador del ciudadano Sergio Mauricio Uñac —actual gobernador— el Tribunal Electoral provincial, con fundamento en una interpretación que no se ha demostrado que se aparte de modo manifiesto del texto de la norma, lo habilitó a competir en las elecciones programadas para el año en curso.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

El federalismo judicial que impone la Constitución Nacional exige que esta Corte tome como punto de partida para el análisis de compatibilidad de la norma local con las cláusulas constitucionales federales la interpretación que las autoridades locales dieron a aquella (artículos 1°, 121 y 122; doctrina de Fallos: 102:219; 116:116; 117:7; 133:216; 331:2777; 334:1054; 343:2087, entre otros). En el caso concreto, no corresponde que este Tribunal sustituya a las autoridades provinciales en la determinación del alcance de sus normas de derecho público local para la realización del examen de validez constitucional requerido.

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. El ciudadano Sergio Mauricio Uñac, de ser habilitado, ya estaría incurso en el supuesto prohibido por el artículo 5° de la Ley Suprema por cuanto resultó elegido vicegobernador para el período 2011-2015, luego gobernador para el período 2015-2019 y nuevamente gobernador para el período 2019-2023, ocupando tales

cargos de forma íntegra y consecutiva. Es decir, la habilitación de una nueva candidatura implicaría validar su aspiración de acceder a un cuarto mandato consecutivo, totalizando –en caso de ser elegido– dieciséis años ininterrumpidos en los más altos cargos provinciales. Cabe repetir que la norma de la Constitución provincial, tal como ha sido interpretada, no invalidaría una eventual candidatura del ciudadano Uñac como vicegobernador para el período 2027-2031, ni para otros períodos posteriores.

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, tal como se dijo en los considerandos anteriores, 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. En consecuencia, la oficialización de la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

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.

19) Que cabe aclarar que las consideraciones precedentes, que se basan en la equiparación de los cargos de gobernador y vicegobernador a los fines del análisis de la potencial afectación a la forma republicana de gobierno derivada de reelecciones sucesivas múltiples y potencialmente indefinidas, no resultan afectadas en modo alguno por el hecho de que, como cuestión de derecho público local, ambos cargos puedan tener funciones significativamente distintas e, incluso, insertarse en el esquema institucional de poderes distintos del Estado. Cualquiera que fuese el valor de esas diferencias desde otras perspectivas, en lo que al caso interesa ellas no resultan relevantes.

Debe señalarse que en el ámbito federal, aunque el vicepresidente no integra el poder ejecutivo y tiene funciones ordinarias diferentes a las del presidente, el sistema republicano ideado por la Constitución Nacional ha equiparado ambos cargos a los fines de la regulación de la posibilidad de elección y reelección para cada uno de ellos (artículo 74 del texto constitucional de 1853; artículo 77 del texto según de la reforma de 1860; y actual artículo 90). También el constituyente ha fijado idénticos requisitos para poder ser elegido para

cualquiera de ambos cargos (artículo 73 del texto constitucional de 1853; artículo 76 del texto según la reforma de 1860; y actual artículo 89). Ello bajo la lógica de que el vicepresidente es el reemplazante natural, transitorio o permanente, del presidente, como surge del actual artículo 88 (artículo 72 del texto constitucional del año 1853; artículo 75 del texto según la reforma de 1860).

Ello no supone, naturalmente, que las provincias deban tratar a las figuras del gobernador y vicegobernador del mismo modo que la nación lo hace respecto del presidente y vicepresidente. Pero sí que en tanto el vicegobernador sea el reemplazante natural del gobernador, como el vicepresidente lo es del presidente en el orden federal, la reelección en ese cargo reviste análoga trascendencia a los fines del respeto del sistema republicano.

Por estas razones, 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 (artículos 5° y 123) comprende la limitación de la posibilidad de reelecciones tanto del gobernador como del vicegobernador.

En el caso concreto, la Constitución de la Provincia de San Juan regula el cargo de vicegobernador en la sección destinada al Poder Ejecutivo y expresamente dispone que “[e]l



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Poder Ejecutivo de la Provincia es ejercido por un Gobernador y, en su defecto, por un Vicegobernador, elegidos de la manera prescripta en esta sección y según las condiciones que en ella se establecen" (artículo 173). Asimismo, dispone que es el reemplazante del gobernador en caso de acefalía (artículo 183). Como se advierte con facilidad, no existen razones para distinguir entre los cargos de gobernador y vicegobernador a los fines del presente análisis.

20) Que, finalmente, 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" (OC 28/21, párrafo 73), 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. 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..., op. cit., página 158).

Por ello, de conformidad con la conclusión del dictamen del señor Procurador General de la Nación interino, se hace lugar a la demanda y se declara la inhabilitación del ciudadano Sergio Mauricio Uñac para competir por el cargo de gobernador en las próximas elecciones a celebrarse en la Provincia de San Juan. 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

Parte actora: **Sergio Guillermo Vallejos Mini**, candidato oficializado a **Gobernador de la Provincia de San Juan** y **Mario Enrique Ortiz**, apoderado de **Evolución Liberal**, con el patrocinio del **Dr. Christian Alberto Cao**.

Parte demandada: **Provincia de San Juan**, representada por el **Dr. Jorge Alvo**, **Fiscal de Estado** y los Dres. **Pablo Daniel Puleri** y **Federico Oscar Daneri Contegrand**, apoderados de la Provincia de San Juan.