

Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa – 6/10/1994

RESUMEN

El Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe interpone acción declarativa de certeza con el fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 64 de la Constitución provincial que impide la reelección del gobernador y vicegobernador sin intervalo entre un período y otro. Los actores entendieron que esa limitación afectaba derechos incorporados a la Constitución Nacional por diversos tratados internacionales.

La Corte Suprema rechazó la pretensión.

TEXTO DEL FALLO

Dictamen del Procurador General de la Nación

Suprema Corte:

1) Los actores –en representación del Partido Justicialista Distrito Electoral de la Provincia de Santa Fe, circunstancia que acreditan con el instrumento glosado a fs. 19- deducen la presente demanda, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia de Santa Fe, a fin de obtener la declaración de inconstitucionalidad del artículo 64 de la Constitución provincial.

Cuestionan la validez del mencionado art. 64 de la Ley Fundamental de la provincia, en cuanto dispone el intervalo de un período para posibilitar la reelección del Gobernador y Vicegobernador que están ejerciendo tales cargos, por considerarlo violatorio de los arts. 1, 5, 8, 16, 31, 33, 75 inc. 22, 90 y 128 de la Constitución (texto reforma 1994), de los arts. 1, 2, 23, 24, 25, 27 y 28 del Pacto de San José de Costa Rica –ley 23.054- y de los arts. 25, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Atento a ello, V.E. me corre vista a fs. 84 a fin de que me expida si, en el sub lite, se da alguno de los supuestos que habilite la competencia originaria del Tribunal.

2) Ante todo, cabe recordar que V.E. ha admitido la procedencia de la acción declarativa de inconstitucionalidad a partir del precedente “Provincia del Neuquén v/ Nación Argentina”, publicado en Fallos: 307:1379, especialmente considerandos 4º y 5º. En dicha oportunidad señaló que, en la medida en que la cuestión no tenga carácter simplemente consultivo ni importe una indagación meramente especulativa, sino que responde a un caso y busque precaver los efectos de un acto en ciernes –al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal- la acción declarativa, regulada en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, constituye una vía apta para intentar que se eviten los eventuales perjuicios que se denuncian (confr. A. 329, L. XXVI, Originario, “Antonio González S.A. c/ Mendoza, Provincia de s/ inconstitucionalidad”, pronunciamiento de 9 de diciembre de 1993).

Sentado lo expuesto, entiendo que la presente demanda corresponde a la competencia originaria de la Corte en razón de la materia, toda vez que la acción entablada se funda directa y exclusivamente en prescripciones de la Constitución Nacional y en tratados con naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal es la predominante en la causa (Fallos: 115:167; 132:244; 292:265 y sus citas; 306:1310; 310:697 y 877; 311:919, 1588, 1812, 2104, 2725; 313:98, 127 y 548; 314:495 y 506 entre muchos otros).

En efecto, de los términos de la demanda –a cuya exposición de los hechos corresponde atender de modo principal para determinar la competencia, según el artículo 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306:1056; 308:229; 312808; 314:417- surge que los actores han puesto en tela de juicio el artículo 64 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe pues, a su modo de ver, sería contrario a cláusulas constitucionales federales y tratados internacionales. Por ello, estimo que cabe asignar manifiesto contenido federal a la materia del pleito (conf. Sentencia in re I. 90 L. XXIV, Originario, “Iribarren, Casiano Rafael c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa, 22 de diciembre de 1992 y dictamen del suscripto en la causa R. 55, L. XXIX, originario, “Ravaglia, Erasmo Carlos y otros c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo”, del 22 de septiembre pasado).

Asimismo, es doctrina reiterada del Tribunal que la inconstitucionalidad de las leyes y decretos provinciales constituye una típica cuestión de esa especie (Fallos: 211:1162; 303: 1418 y sentencia in re “Francisco E. Cugliani v/ Provincia de Salta” y “Ramón Andrés Castro v/ Provincia de Salta”, pronunciamientos del 19 de mayo y 25 de octubre de 1985, publicados en – fallos: 311: 810 y 2154).

En tales condiciones y, al ser demandada una provincia, opino que, cualquiera que sea la vecindad o nacionalidad de la contraria (desde antiguo Fallos: 1: 485, 115:167; 97:177; 122:244 y, recientemente, 310:697; 311:810, 1812 y 2154 y 313:127, entre otros), el caso se revela como de aquellos reservados a la competencia originaria del Tribunal según los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional (texto reforma 1994) y 24, inciso 1° del decreto-ley 1285/58 (t.o. según la ley 21.708).

Buenos Aires, 28 de septiembre de 1994. Angel Nicolás Agüero Iturbe.

SENTENCIA DE LA CORTE

Buenos Aires, octubre 6 de 1994.

Considerando:

1. Que los representantes del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe interponen acción declarativa de certeza, pretendiendo que se declare la inconstitucionalidad del art. 64 de la Constitución de dicha provincia en cuanto exige el intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador.

2. Que la naturaleza e implicaciones de la cuestión planteada, lleva a destacar que este tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, jamás ha descuidado la esencial autonomía y dignidad de las entidades políticas por cuya voluntad y elección se reunieron los constituyentes argentinos, y ha sentado el postulado axiomático de “que la Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del art. 105, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el art. 104” (causa L.XXX “D. Luis Resoagli v. Prov. de Corrientes s/cobro de pesos”, fallada el 31/7/1869, Fallos 7:373).

3. Que las competencias reservadas por cada una de las provincias para el ejercicio de su poder constituyente bajo el condicionamiento de resguardar el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (art. 5), exigen una adecuación de las instituciones locales a los mencionados requerimientos que “debe conducir a que las Constituciones de provincia 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 idénticos, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquélla. Porque la Constitución de una provincia es el código que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas” (González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina”, ps. 648/649; Fallos 311:465).

4. Que desde esta comprensión del doble régimen de poderes y de la recíproca independencia en el ejercicio de ellos en los términos señalados, el sistema establecido en el art. 64 Const. de Santa Fe Ver Texto no vulnera ninguno de los principios institucionales -relacionados anteriormente- 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 y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75 inc. 22, de la reforma introducida en 1994, pues 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.

En este sentido, los “derechos de cada persona están limitados... por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática” (art. 32 inc. 2

Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y no es dudoso que la restricción impugnada resulta compatible con ese tipo de organización política y, por ende, con el art. 23 de dicha Convención.

Por otro lado, el principio de soberanía popular tampoco requiere que se reconozca al cuerpo electoral la facultad de mantener como representante a quien ha cumplido con su mandato en los términos en que originariamente había sido elegido.

Asimismo, el mentado principio resulta adecuadamente preservado puesto que la limitación de que se trata ha sido establecida, precisamente, por los representantes del pueblo de Santa Fe, al sancionar su Constitución.

5. Que en las condiciones expresadas, el régimen vigente en el orden provincial representa un razonable ejercicio del poder constituyente local que no es incompatible con los principios de la Constitución Nacional que deben ser preservados, de manera que por no verificarse en modo alguno afectación de la supremacía de las normas federales implicadas, la acción de inconstitucionalidad que se promueve debe ser desestimada.

Por ello, oído el Procurador General, se rechaza la demanda.- Ricardo Levene (h).- Au-gusto O. Belluscio.- Enrique S. Petracchi.- Gustavo A. Bossert.- Eduardo Moliné O'Connor.- Antonio Boggiano.- Guillermo A. López.- Julio S. Nazareno. Con su voto: Carlos S. Fayt.

VOTO DEL DOCTOR CARLOS S. FAYT

Considerando:

1. Que los representantes del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe interponen acción declarativa de certeza, pretendiendo que se decida la inconstitucionalidad del art. 64 Constitución de esa provincia en cuanto exige el intervalo de un período para posibilitar la reelección del gobernador y vicegobernador.

2. Que por los fundamentos del dictamen del procurador general a los que corresponde remitir a fin de evitar reiteraciones innecesarias, cabe concluir que la presente causa es de la competencia originaria de este tribunal. No obsta a tal conclusión la derogación de la previsión contenida en el art. 5 CN. en su versión de 1853 en punto a la revisión de las Constituciones provinciales por parte del Congreso de la Nación. En efecto, la idea federalista que inspiró la sanción de dicha reforma, no tuvo en miras vedar el control de constitucionalidad de las normas provinciales que a esta Corte le corresponde. Antes bien, expresamente se ponderó que era sólo a la Corte Federal a la que competía anular las disposiciones locales en caso de ser contrarias a la Constitución Nacional, pues justamente era su misión definir los límites de las dos soberanías (Informe de la Comisión examinadora de la Constitución Federal, Convención del Estado de Buenos Aires, previa a la Convención

Reformadora Nacional de 1860 en Ravnani, "Asambleas Constituyentes Argentinas 1813/1898", t. 4, ps. 773 y ss.).

3. Que la demanda es formalmente procedente porque el caso reúne los requisitos a los que el tribunal ha subordinado la procedencia de las acciones meramente declarativas de inconstitucionalidad, de acuerdo al procedimiento previsto por el art. 322 CPr. Ver Texto y la doctrina de Fallos 307:1379, entre muchos otros.

4. Que, en primer lugar, es necesario analizar el punto referente a la legitimación del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe para iniciar la presente acción. Esta Corte tuvo oportunidad de sostener que al margen de las polémicas doctrinarias sobre el alcance de expresiones como "interés legítimo", nacidas las más de ellas no en el campo del derecho constitucional -que es norte primordial del tribunal por la vocación que la propia Ley Suprema le impone- sino en otros de jerarquía infraconstitucional, cabía reconocerle a un ciudadano vecino de una provincia el derecho a reclamar de los jueces el cumplimiento de la Constitución de esa provincia si consideraba que ella se hallaba en trance de ser alterada de un modo contrario a sus propias disposiciones" (Fallos 313:594 -disidencia del juez Fayt-). Idéntico razonamiento, fue por otra parte reiterado en un reciente pronunciamiento (P.304.XXVII "Polino, Héctor y otro v. Poder Ejecutivo (expte. de feria 5/94) s/amparo" del 7/4/94 -disidencia del juez Fayt-) en el que se le reconoció la calidad de actor a un ciudadano que reclamaba el cumplimiento de la Constitución Nacional, ante la inminencia de su reforma por medio de un procedimiento que reputaba inconstitucional.

Por otra parte, el tribunal ha definido a los partidos políticos como organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y por tanto, instrumentos de gobierno. En virtud de ello, los reconoció investidos de autoridad por la Constitución y por las leyes para la formulación de las candidaturas a los cargos electivos (Fallos 310:819 y sus citas), interpretación que resultó luego plasmada en las modificaciones introducidas en la Constitución Nacional por la reciente Convención Constituyente convocada por ley 24309, que les confirió expresa competencia para la postulación de los candidatos.

En razón de los antecedentes expuestos, resulta incuestionable la legitimación sustancial del Partido Justicialista de la Prov. de Santa Fe para reclamar lo que considera una aplicación de la Constitución Nacional. Ello resulta evidente, si se examina la cuestión a contrario sensu. En efecto, si se quisiese sostener que sólo el gobernador actualmente en funciones y no el partido al que pertenece y por intermedio del cual accedió a ese cargo, se halla en condiciones de iniciar la presente acción, se desconocería una condición necesaria de su próxima candidatura, su postulación por parte de un partido político conforme lo expuso este tribunal en el precedente antes citado y lo reafirmó el art. 38 de la Ley Fundamental, en su nueva redacción.

5. Que la controversia que encierra la litis exige el tratamiento de las siguientes cuestiones: a) el alcance de la supremacía del derecho federal a tenor del art. 31 CN. y su relación con las autonomías provinciales, consecuencia de la forma federal de gobierno; b) la naturaleza que cabe reconocerle a las previsiones constitucionales que habilitan o no la reelección consecutiva de los gobernantes; c) la gravitación de la garantía de la igualdad en el caso; d) la interpretación de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de San José de Costa Rica, que el recurrente invoca en sustento de su argumentación.

6. Que a fin de resolver la primera cuestión planteada, debe reiterarse una vez más, que la misión más importante de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelva 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 amalgama perfecta entre las tendencias unitaria y federal, que los originarios constituyentes propiciaron mediante la coexistencia de dos órdenes de gobiernos cuyos órganos actuaran en órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse pero nunca para destruirse (Fallos 186:170; 307:360); en definitiva, corresponde hacer jugar la pauta de hermenéutica reiterada por esta Corte en el sentido de que la Constitución Nacional debe ser analizada como un conjunto armónico, dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás (Fallos 167:121; 190:571; 194:371; 240:311, entre otros) pues es misión del intérprete superar las antinomias frente al texto de la Ley Fundamental, que no puede ser entendido sino como coherente (Fallos 211:1637).

En otras palabras, la interpretación constitucional ha de tender al desenvolvimiento armonioso de las autoridades federales y locales y no al choque y oposición de ellas; en efecto, “nada obsta a la convivencia legal y material de los dos principios siguiendo en sus respectivos campos de acción, sin roces ni conflictos irreparables, que no los hay posibles dentro de la Constitución, como quiera que no se han instituido en ella poderes discrepantes y facultades en discordia, sino al contrario, entidades legales armonizadas en la afinidad suprema de la organización social y del bien público, principio y fin de las instituciones políticas que nos rigen” (Fallos 313:594, voto del juez Fayt y sus citas).

7. Que, en ese examen, es obvio que no le corresponde al tribunal indagar sobre el mérito, oportunidad y conveniencia de las normas locales atacadas, pero sí es deber suyo asegurar el acatamiento del art. 31 de la Constitución Nacional (voto antes citado en Fallos 313:594).

8. Que, como se sostuvo en Fallos 314:1915, el actual art. 122 CN. consagra y preserva las autonomías provinciales al prescribir que las provincias eligen sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios, sin intervención del gobierno federal y que cada provincia es titular del poder constituyente en el ámbito

personal y territorial que le es propio, a fin de dictar para sí una Constitución bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (art. 5 CN.). Con las limitaciones que les impone la soberanía nacional, las provincias se dan su gobierno e instituciones locales, dictan para sí una Constitución y aseguran en ella su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (arts. 5 y 123 CN.), ejercen todo poder no delegado por la Constitución al gobierno federal, y el que se hubieran reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (arts. 121, 125 y 126 CN.) así como los poderes concurrentes. Al gobierno federal le está prohibido trasponer la frontera de reserva local que establece el art. 122 CN., la que expresamente lo instituye garante para cada provincia del goce y ejercicio de sus instituciones.

Dentro de la forma federal de Estado, la existencia de dos esferas de gobierno, una con poderes delegados y otra con poderes conservados, ha generado desde siempre el problema de la definición de las fronteras de la competencia. A este respecto, y como una línea separativa entre los dos centros de autoridad, es dable reconocer como facultades de las provincias todas las requeridas para “la debida satisfacción de las necesidades exigidas por el gobierno civil de cada localidad, teniendo como límites las atribuciones inherentes al gobierno central, en orden a la dirección de las relaciones exteriores y a satisfacer las exigencias generales de la Nación” (Bas, Arturo N., “El derecho federal argentino. Nación y provincias”, t. I, Ed. Abeledo-Perrot, 1927, p. 70).

Autonomía institucional significa que en la elección de sus gobernadores, legisladores y funcionarios, cada provincia posee una potestad que no depende ni puede ser igualada por ningún otro poder. Esta potestad de darse sus Constituciones y sus autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, reconocida y garantizada por la Constitución Nacional, les asegura su existencia como unidades políticas con los atributos de la autoridad pública, que ejercitan por medio de órganos elegidos por ellos sin intervención del poder central.

9. Que esta Corte, al juzgar sobre la validez de los actos provinciales determinó que no pueden ser invalidados sino cuando han ejercido una competencia expresamente atribuida por la Constitución Nacional al gobierno federal; o su ejercicio les hubiera sido expresamente prohibido; o este último sea absoluta y directamente incompatible por parte de las provincias. Así, pues, será necesario probar que a las provincias les ha sido expresamente prohibido el ejercicio de la atribución de que se trate para juzgar que no les corresponde, toda vez que ellas conservan el poder que en la Constitución Nacional no delegaron al gobierno federal. A este respecto, la interpretación más auténtica del pensamiento de 1853 son las palabras de la Comisión del Congreso Constituyente que preparó el proyecto de Constitución, al presentar su despacho: “El sistema federal es la base del proyecto que la Comisión ha concebido. Según él, conserva cada provincia su soberanía y su independencia; se gobierna según sus propias instituciones, y la elección de

magistrados y legisladores se verifica exclusivamente por la libre voluntad de sus habitantes”. En definitiva, y en términos de Bryce sobre la formación federal, “la distribución de poderes entre el gobierno nacional y los de los estados se ha efectuado de dos maneras: de una manera positiva, concediendo ciertos poderes al gobierno nacional, y negativamente, imponiendo ciertas restricciones a los estados. Hubiera sido superfluo conferir poderes a los estados, porque conservan todos los que no les han sido negados expresamente. Un jurisconsulto encontraría innecesario imponer restricciones al gobierno nacional, porque éste no puede ejercer poderes que no le corresponden expresamente”.

10. Que “la supremacía de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia” no tiene el sentido y alcance que se pretende y es por ello que mal puede considerarse que exista contradicción o falta de armonía entre este principio y el federalismo.

En efecto, la supremacía a la que alude la Constitución Nacional (art. 31) garante a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5 y 122), las sujeta a ellas y a la Nación a sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1 y 5) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de procurar la perfección de su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que las provincias acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos 310:804).

Como lo ha sostenido esta Corte en Fallos 311:460, el art. 5 CN. declara la unión de los argentinos en torno del ideal republicano. Pero se trata de una unión particular. Es la unión en la diversidad. Diversidad proveniente, precisamente, del ideal federalista abrazado con parejo fervor que el republicano. El federalismo encierra un reconocimiento y respeto hacia las identidades de cada provincia, lo cual configura una fuente de vitalidad para la República, en la medida en que posibilita una pluralidad de ensayos y la búsqueda por parte de las provincias de caminos propios para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales. Esa diversidad no entraña ninguna fuerza disgregadora, sino una fuente de fructífera dialéctica, enmarcada siempre por la ley cimera de la Nación.

Tal es la doctrina que conciertan los dos pilares del régimen de gobierno de todos los argentinos, el republicano y el federal.

11. Que la necesidad de armonía entre los estados particulares y el Estado Nacional “debe conducir a que las Constituciones de provincia sean, en lo esencial de Gobierno, semejantes a la nacional. Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual a aquélla. Porque la Constitución de una provincia es el código en que condensa, ordena y da fuerza imperativa a todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, a toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación. Luego, dentro del molde jurídico del código de

derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o provincia, o de sus particulares anhelos o aptitudes colectivos” (González, Joaquín V., “Manual de la Constitución Argentina”, Bs. As., Ed. Estrada, 1959, ps. 648/49).

Es que tal como se señaló en el Informe de la Comisión examinadora de la Constitución Federal -Convención del Estado de Buenos Aires, previa a la Convención Reformadora Nacional de 1860- la supresión de la previsión del art. 5 del texto de 1853, en cuanto establecía el control del Congreso Nacional respecto de las Constituciones provinciales, residió en el respeto del principio fundamental de la soberanía provincial en todo lo que no daña a la Nación. Como se ha dicho antes, cada provincia debe tener el derecho de usar de esa soberanía en el límite que le es propio, dándose aquellas leyes que juzgue más convenientes para su felicidad, por lo que no le corresponde al Congreso legislar en el nombre de una provincia, suplantando la representación de esa soberanía, pues ello es atentatorio de los principios fundamentales de la asociación federativa en que la personalidad política de los pueblos no puede ser eliminada sino en todo aquello que corresponde al modo de ser exterior de cada estado (Ravignani, “Asambleas Constituyentes Argentinas 1813/1898”, t. 4, ps. 773 y ss.).

12. Que estos conceptos, lejos de haber sido atenuados por el reciente proceso de reforma de la Constitución Nacional, deben entenderse reforzados en tanto el fortalecimiento del régimen federal fue uno de los objetivos expresamente indicados como sustento de parte de las modificaciones que definió la ley que declaró su necesidad (art. 3 ley 24309).

13. Que de lo hasta aquí expresado, se sigue que lo establecido en el art. 64 Const. Prov. de Santa Fe representa la expresión de la facultad soberana de esa provincia de darse su ordenamiento electoral interno, mediante una modalidad que no contrasta con garantía fundamental alguna.

14. Que a esta altura del razonamiento intentado, corresponde precisar la naturaleza de la reelección consecutiva de los titulares del Poder Ejecutivo -nacional o provincial-, con el objeto de esclarecer si se trata de un “derecho” -como lo sostiene el actor- y en ese caso, si se lo lesiona mediante prescripciones como la de la Constitución provincial antes aludida.

15. Que -sobre la base de considerar que cada provincia establece las disposiciones funcionales que considera más adecuadas para su organización institucional- los sistemas electorales pretenden traducir la intención del cuerpo electoral, que se declara por medio del ejercicio del sufragio -que en clásica definición se ha dicho, es un derecho público subjetivo de naturaleza política- al ámbito del poder del Estado por aplicación de ciertas pautas genéricas o específicas de reducción de las voluntades individuales que siempre lo condicionan en alguna medida. Así, puede sostenerse a modo de ejemplo, sin temor de que se lo invoque como un derecho, que el sistema de distritos uninominales puede resultar inadecuado si se distorsiona en sus efectos la

realidad socio-política a la que se lo aplica y proyecta falsas consecuencias sobre la elección de las autoridades. Del mismo modo, la norma que imposibilita la candidatura consecutiva del titular del Poder Ejecutivo puede, o no, ser considerada adecuada en su aplicación a ciertas circunstancias de tiempo y lugar, pero de lo que no cabe duda alguna, es que no le corresponde al Poder Judicial evaluar tales extremos.

16. Que el poder electoral que le proporciona la dirección a la organización del Estado, se materializa mediante un derecho esencial e ineludible, el sufragio.

Por medio del ejercicio de ese derecho, se designa a las autoridades encargadas de desempeñar el poder político, pero los límites de su competencia, su duración en el cargo y la forma en que habrán de ejercer su actividad funcional está jurídicamente predeterminada a través del ordenamiento constitucional y legal. Esos condicionamientos son, como ya se ha expuesto, expresión de otra voluntad anterior e igual de soberana -para el caso en el ámbito provincial- que sólo puede ser sometida a un examen de conveniencia por los mismos poderes políticos de las provincias que la dispusieron, en atención a la forma federal de gobierno que adoptó nuestra Constitución Nacional desde sus orígenes y a la obediencia de una pauta esencial del sistema jurídico de establecimiento del poder político, el respeto de la lógica de los antecedentes.

17. Que parece evidente que la posibilidad de reelección del Poder Ejecutivo - sea nacional, sea provincial- no es una característica diferencial del sistema republicano de gobierno, como que tampoco se le opone a éste. En el último de los casos, y si se quisiese encontrar una relación entre este tipo de regulación y un principio que haga al sistema republicano, la disputa se resolvería contra la petición de la parte actora. En efecto, no cabe duda alguna de que la periodicidad de los mandatos se halla más cerca del espíritu que anima los arts. 1, 5 y 23 CN. que el supuesto "derecho" que intentan esgrimir los actores.

Una interpretación contraria -como la ensayada por los peticionarios- llevaría a la conclusión de que nuestra Constitución Nacional antes de la reciente reforma, al vedar en forma expresa tal posibilidad, y no obstante su categórica declaración de adoptar la forma republicana de gobierno, no lo era. Del mismo modo, cabría considerar que las Constituciones provinciales reformadas con anterioridad a la modificación de la Ley Fundamental y que expresamente preveían la irreelegibilidad de los gobernadores, no respetaban el principio republicano.

18. Que, aun cuando no resulte necesario atento a la naturaleza del instituto de reelección, según ha quedado demostrado, conviene efectuar el examen de la garantía de la igualdad, ya que ha sido invocada para fundar la acción intentada. Ese estudio debe ser objeto de un doble orden de razonamiento, tal como lo propugna el presentante.

El primer examen debe relacionarse exclusivamente con el orden interno de la provincia y consiste en determinar si existe violación de la alegada garantía en razón de que se impide a quien ejerce el Poder Ejecutivo provincial presentarse como candidato a su reelección, esto es, se lo priva de esa posibilidad frente a los demás ciudadanos de la provincia que pueden hacerlo.

Desde esta óptica, cabe recordar la tradicional jurisprudencia del tribunal en esta materia, según la cual la garantía del art. 16 CN. no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, en tanto la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución de personas o grupo de ellas. La citada norma constitucional entrega a la prudencia y sabiduría del Poder Legislativo -y con igual o mayor razón al poder constituyente local- una amplia libertad para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando los objetos de la legislación (Fallos 313:410 y sus citas). La validez constitucional de esas categorías se encuentra subordinada a que emanen de causas objetivas o razones sustanciales, por lo que resulta excluida toda disparidad o asimilación injusta a la que conducirían criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase o de ilegítima persecución. La razonabilidad de las leyes depende de su arreglo a los fines que requiere su establecimiento y de la ausencia de iniquidad manifiesta.

Estas últimas circunstancias no se observan en la especie. Así, resulta evidente que el diferente trato que la Constitución provincial asigna a quien ejerce el PEN. y el resto de los ciudadanos en orden a su postulación para desempeñarlo nuevamente no obedece a ningún criterio arbitrario o persecutorio. Antes bien, parte de una consideración elemental, como es la de ponderar que no se encuentran en la misma situación respecto de la posibilidad de participar en un acto eleccionario el común de los ciudadanos, por una lado, y quien ejerce el poder por el otro. Y aun cuando la cuestión pudiera resultar desde el punto de vista si se quiere político, discutible, pues podrían imaginarse regulaciones más adecuadas o convenientes, es indudable que la selección de aquéllas no es de resorte del tribunal, a quien le está vedado ingresar en un ámbito de apreciación que exceda el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (Fallos 313:41 antes cit. y sus citas).

En definitiva, debe afirmarse que las normas que vedan la reelección para cargos electivos no obedecen a una razón persecutoria y discriminatoria sino que tienden a preservar -con un criterio cuyo acierto no es función de esta Corte juzgar- justamente el principio republicano en uno de sus aspectos esenciales, la periodicidad de la renovación de autoridades.

En cuanto al segundo orden de estudio, esto es, si tal garantía resulta violada por el hecho de que la cuestión merece diverso tratamiento luego de los procesos de reforma de las Constituciones Nacional y provinciales, cabe arribar a idéntica conclusión. Esta Corte ha descartado la inconstitucionalidad de disposiciones provinciales que exigen requisitos diversos que las nacionales para el desempeño de cargos en los poderes provinciales (Fallos 280:153;

283:383, entre otros). En el mismo sentido -y bien que un plano menor desde el punto de vista de la organización institucional de los estados provinciales- el tribunal ha desestimado planteos sustentados en una supuesta violación de la garantía de la igualdad ante la ley en razón de los distintos regímenes de excarcelación de los códigos procesales nacionales y provinciales, con fundamento en que tales diferencias son consecuencia directa del sistema federal adoptado por la Constitución Nacional, de modo que cada una de ellas es libre de dictarlos con la sola limitación -en ese caso- derivada del art. 18 Ley Fundamental (Fallos 312:772) y, en la especie, de su art. 5.

19. Que en ámbito interno, es de hacer notar que aun el proceso reformador que ha caracterizado al derecho constitucional provincial a partir del restablecimiento de la plena vigencia de las instituciones democráticas dista de ser en este punto -como en otros que hacen a la estructura de los poderes locales- uniforme. Así, algunas Constituciones provinciales aun luego de su reforma, mantienen el principio de la no reelegibilidad inmediata de los gobernadores y vicegobernadores como la prohibición de sucederse recíprocamente (Salta [20], art. 137; Santiago del Estero [21], art. 123; Tucumán, art. 76; Corrientes [22], art. 102), prohibición que la Constitución de Jujuy (23) extiende hasta a los parientes -en los grados que indica- consanguíneos, afines y adoptivos (art. 127); otras admiten la posibilidad de reelección por una sola vez consecutiva (Córdoba [24], art. 136; Formosa [25], art. 129; San Juan [26], art. 175; Río Negro [27], art. 175; Tierra del Fuego [28], art. 126; y Buenos Aires [29], art. 123; finalmente, otras provincias la toleran sin limitación alguna (Catamarca [30], art. 133; San Luis [31], art. 147); similar disposición adopta la Constitución de La Rioja (32) (art. 117), no obstante que impide la elección como gobernador a quien ocupe interinamente ese cargo en caso de acefalía (art. 122).

Ello permite advertir que el punto dista de ser uniforme en el ámbito provincial, lo que no es ni más ni menos que una consecuencia directa del sistema federal de gobierno que ha adoptado nuestra Constitución.

20. Que, por otra parte, el proceso reformador de las Constituciones provinciales, lejos de poder ser interpretado como un abandono de la forma federal de gobierno la ha acentuado, agregando cláusulas que -más allá de la genérica alusión a la autonomía provincial que contienen casi todas- persiguen explicitar ese principio, mediante disposiciones como las denominadas "cláusulas federales" (Constituciones de Córdoba -art. 16-, Salta -art. 3-, Tierra del Fuego -art. 5-). Así, se ocupan de expresar criterios que se han elaborado en orden a la preservación de sus facultades en los establecimientos de utilidad nacional, o de regular el alcance de los actos de los interventores federales, entre otras disposiciones, todo lo cual demuestra que las semejanzas que puedan encontrarse en este proceso de reformas no han obedecido al designio de olvidar la esencial autonomía que permite definir las como estados.

21. Que los peticionarios indican que la Constitución provincial, en cuanto impide la reelección del gobernador, es igualmente violatoria de la Convención

Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y citan en apoyo de su postura el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Ríos Montt”.

Liminarmente, debe decirse que la incorporación a la Constitución de los tratados internacionales mencionados en su art. 75 inc. 22 no deroga artículo alguno de la Ley Fundamental, conforme allí en forma expresa se dispone. Si es así, la forma federal de gobierno (art. 1 CN.) y el consecuente reconocimiento de la autonomía institucional de las provincias que el gobierno federal garante (art. 5 CN) no pueden considerarse derogados por la incorporación de los tratados en cuestión, conclusión que se derivaría de aceptarse la interpretación que ensayan los peticionarios pero que, como se advierte, no es sostenible en los términos de la misma norma que invocan como base de su posición.

Entrando al estudio del precedente citado, deben reseñarse las constancias de la mencionada causa pues de ella, lejos de resultar fundamento alguno a la postura que se esgrime en autos, surge sin lugar a dudas que la limitación en cuestión no es violatoria de ninguna disposición de esos tratados.

Al respecto, debe señalarse en primer término, que de la reseña de la denuncia original del peticionante que contiene el informe 30/93 resulta con toda claridad que la cuestión sometida a conocimiento de esa comisión internacional no era - como lo es en autos- la cláusula que impide la reelección inmediata en el caso del presidente de la Nación sino otra -el art. 186 inc. a de la Constitución de Guatemala- que dispone que no podrán optar a ese cargo, entre otros, “los caudillos o jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento militar que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno”. Tan diverso era aquel conflicto que el propio Ríos Montt señaló que “la legislación de un país puede establecer, desde luego, la prohibición de elección para los ciudadanos que hubieren ejercido el cargo de Presidente de la República, Jefe de Estado o Jefe de Gobierno en razón de elección anterior o de facto, por determinado tiempo, y en tal caso, dicha restricción sería general y no discriminatoria” (ver informe cit., p. 292, ap. 15.d).

Para dar respuesta a ese punto, esto es, si la cláusula constitucional del Estado demandado, violaba o no el art. 23 Ver Texto de la Convención Americana, se partió de un estudio comparado del derecho constitucional guatemalteco y de otros países centroamericanos, advirtiendo en todos ellos principios que reflejaban el rechazo de la ruptura del orden constitucional y, consecuentemente, inhabilitaban a sus líderes para altas magistraturas, de donde derivó que la norma en cuestión era consuetudinaria y de firme tradición en la región. A continuación, la Comisión comparó la previsión atacada con otras condiciones de inelegibilidad que existen en la legislación comparada constitucional, a fin de verificar si ella tenía o no carácter discriminatorio o excedía los límites convencionales. Señaló en tal sentido que varios regímenes constitucionales establecían como condición la inelegibilidad por un período

determinado o de modo permanente por el hecho de haber sido titular o ejercido el PE. por elección. Citó en tal sentido las Constituciones de México, Colombia, Honduras que establecen la inelegibilidad absoluta y permanente de los titulares del PE., así como que la mayoría de los regímenes establecen alguna restricción para la reelección, ya sea por un número de términos o impidiendo su consecutividad (pto. 31, y nota n. 23). A continuación argumentó que esas diferentes condiciones de inelegibilidad buscan evitar el nepotismo, el conflicto de intereses, y que la defensa de la efectividad de los derechos políticos y de la autenticidad de las elecciones ha llevado a distintas formas de reglamentación de la elegibilidad para ser Presidente de un país, que deben ser consideradas como contexto de apreciación por la Comisión, normas a las que expresamente calificó de aceptables (pto. 35).

Finalmente, la Comisión descartó que la prohibición atacada violara el derecho de los ciudadanos a elegir al recurrente como Presidente, pues la causal resultaba de un acto emanado de una Asamblea Constituyente elegida por votación democrática en la que el pueblo había decidido a través de sus representantes constituyentes que era necesario mantener dicha causal, y que había que reconocer las condiciones que posee todo sistema jurídico para hacer efectivo su funcionamiento y defender la integridad de los derechos de sus ciudadanos (pto. 38, p. 298). Rechazó por estas razones que en el caso existiera una violación de los derechos reconocidos por la Convención.

22. Que, en consecuencia, si algún principio puede extraerse de la resolución en cuestión, es que todo sistema constitucional posee condiciones para hacer efectivo su funcionamiento y que tales condiciones resultan incuestionables siempre que las limitaciones que imponga no sean arbitrarias o discriminatorias. Criterios cuya evaluación deberá ponderarse en base a la legislación constitucional comparada.

23. Que, en este aspecto, el derecho constitucional latinoamericano hace uso, de manera casi uniforme, del principio de la no reelegibilidad inmediata de quienes desempeñan funciones ejecutivas.

Así, impiden la reelección para el período siguiente las Constituciones de Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú de 1979, Uruguay y Venezuela (arts. 87, 82, 25, 151, 186 y 187, 239, 173, 205, 152 y 184 respectivamente).

Por su parte, vedan de modo definitivo la posibilidad de reelección las Constituciones de Colombia (art. 197), Costa Rica (art. 132), Ecuador (art. 79), México (arts. 82 y 83), y Paraguay (art. 229).

Finalmente, extienden la prohibición a otras personas tales como los parientes del Presidente, sus ministros o secretarios de estado, los gobernadores, entre otros funcionarios, las Constituciones de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, y Venezuela.

De otra parte, el principio de la no reelegibilidad -al menos inmediata- tiene en el derecho constitucional latinoamericano un arraigo tal, que algunas

Constituciones adoptan disposiciones tendientes a que éste sea un contenido pétreo e inmodificable de la organización política, sancionando severamente todo intento de modificación (Constituciones de Costa Rica -art. 134- y de Honduras -art. 239-).

De allí resulta evidente que el sentido de las normas de los tratados internacionales involucradas en que se funda la pretensión no pudo ser nunca el de vedar la prohibición de reelección de quien ejerce el PE., a poco que se repare que la casi totalidad de los ordenamientos constitucionales de los países signatarios contienen el principio opuesto al indicado, esto es, vedan la reelección en términos por demás amplios y severos.

24. Que no es posible, por otra parte, encontrar relación alguna entre lo resuelto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el denominado “caso México” y las articulaciones al sub lite. Menos aún se advierte de qué modo esa decisión podría abonar la tesis de los presentantes.

La distinción fáctica entre ambos supuestos es incontestable. No hay lugares comunes entre la situación que se plantea en la especie y las que suscitaron aquella decisión, motivada por las denuncias -entre diversos hechos- de distintas formas de fraude electoral y de rechazo de los recursos internos interpuestos en su consecuencia. Precisamente, el organismo internacional estimó oportuno hacer presente al gobierno respectivo su deber de adoptar disposiciones de derecho interno “con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce” (ap. 101 del Informe). También propició la Comisión que el proceso de reforma de la legislación electoral conduzca “a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos” (ap. 102, Informe cit.). La forma en que se decide en la especie sobre la procedencia formal de la acción no permite sino concluir que en autos se encuentra plenamente asegurada la vía recursiva interna que, en sus recomendaciones, la Comisión calificó como ineludible para la preservación de los derechos políticos tutelados.

Sentado ello, y aun cuando diversas consideraciones generales del mencionado informe resulten válidas para reiterar a los países signatarios del Convenio la necesidad de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos, de ello no se sigue que la reelección constituya una especie indisponible por la soberanía popular. La reiterada argumentación basada en el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que limita la reglamentación legal del acceso a “las funciones públicas” a razones de “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal” (inc. c] y ap. 2), supone la existencia de “condiciones generales de igualdad”. En la especie, el ejercicio de un mandato ejecutivo inmediato anterior al acto electoral, parece haber sido considerada por la Constitución local como una situación que compromete -

bien que temporalmente- la condición de igualdad señalada. De allí que sólo resulte de una elaboración forzada la tesis según la cual la reelección participa de la naturaleza de los “derechos fundamentales”: la restricción impugnada no degrada la sustancia de los derechos políticos en juego, pues no priva ni condiciona al partido presentante -como tal- de integrar la contienda electoral mediante candidaturas alternativas.

Cabe tener presente, al respecto, que no es función de este tribunal juzgar el acierto o desacierto de esa decisión, pero es del caso reiterar los enunciados del federalismo, que presenta afinidad con el “derecho de los pueblos a la libre determinación e independencia”, recordado especialmente por la Comisión en el Informe invocado (ap. 94). La necesaria integración y armonía de ese principio con los derechos humanos y las libertades fundamentales, ha de compatibilizarse con el derecho que asiste a las provincias de reglar su vida interna mediante constituciones que se adecuan al régimen republicano, a lo cual no resulta ajena la facultad de limitar la reelección inmediata.

25. Que, en síntesis, debe afirmarse enfáticamente que no existe pugna alguna entre el sistema federal de gobierno y la supremacía de la Constitución Nacional; que a las provincias les compete en forma exclusiva, autónoma y soberana la adopción y reglamentación de sus propias instituciones y que en su caso es atribución de esta Corte juzgar si aquéllas al hacerlo han violado los principios que el art. 5 las obliga a respetar. Pero al ejercer esta misión, el tribunal se ve precisado a recalcar que las Constituciones provinciales no deben ser una copia carbónica de la nacional. La forma en que cada estado federal regule sus instituciones debe ser respetada, porque lo contrario significaría que por arte de interpretaciones artificiosas, el principio de la supremacía constitucional destruiría el sistema federal, de tal suerte que se violaría una de las reglas tradicionales de interpretación constitucional antes recordada que parte de la base cierta de que la Constitución es un todo armónico.

Por otra parte, es doctrina de esta Corte que no existe en nuestro ordenamiento jurídico derechos absolutos sino que todos -incluso los de naturaleza política- se encuentran sometidos a las leyes que reglamentan su ejercicio. Es obvio que idénticas facultades reglamentarias le asisten a los órdenes provinciales en sus órbitas respectivas. De este modo, la prohibición de la reelección es una de las formas posibles en que cada uno de los estados provinciales puede reglamentar el acceso a las funciones gubernamentales y, por esa vía, el principio republicano de gobierno.

26. Que, en esas condiciones, la presente demanda resulta manifiestamente infundada, lo que justifica que sea desestimada in limine a efectos de evitar actos procesales inútiles con la consecuente afectación del servicio de justicia.

Por ello, y oído el Procurador General, se rechaza la demanda. CARLOS S. FAYT