

2026

DGDH

Dirección General de Derechos Humanos

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios

Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de derechos políticos y régimen electoral



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de derechos políticos y régimen electoral

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios Dirección General de Derechos Humanos (DGDH)

Fiscal General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios: Dra. Mary Beloff

Edición: Dirección de Relaciones Institucionales
Diseño: Dirección de Comunicación Institucional
Publicación: septiembre 2026

2026

DGDH

Dirección General de Derechos Humanos

Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios
Comunitarios

Selección de dictámenes de la Procuración General de la Nación en materia de derechos políticos y régimen electoral

Índice

I.	Presentación y aspectos metodológicos	9
II.	Cuestiones de competencia.....	12
	a) Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	12
	<i>Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia De s/ Acción declarativa de certeza</i>	<i>12</i>
	<i>Carbajal, Fernando c/ Formosa, Provincia De s/ Acción declarativa de certeza</i>	<i>16</i>
	<i>Partido PAIS (Distrito Buenos Aires) y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad</i>	<i>18</i>
	b) Competencia Ordinaria.....	21
	<i>Incidente N°1 – Denunciante: C., Mario Alberto N.N. s/ Incidente de incompetencia</i>	<i>21</i>
	<i>C., Miguel Ángel y otros s/ Formula petición.....</i>	<i>22</i>
	<i>Radio Visión Jujuy S.A. c/ En – Ministerio del Interior Obras Publicas y Viviendas s/ Formula petición – Daños y perjuicios.....</i>	<i>26</i>
III.	Derecho al sufragio.....	29
	a) Personas privadas de su libertad	29
	<i>Mignone, Emilio F. s/ Promueve acción de amparo</i>	<i>29</i>
	<i>Orazi, Martín Oscar s/ inhabilitación (art. 3 CEN).....</i>	<i>33</i>
	<i>Incidente n° 1 – Imputado: Z, Víctor Manuel s/incidente de recurso extraordinario.....</i>	<i>36</i>
	b) Personas con discapacidad	41

	<i>F., H. O. s/ Art. 152 ter. Código Civil.....</i>	<i>41</i>
IV.	Requisitos para cargos públicos electivos	47
	<i>Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de diputados) s/ Incorporación a la cámara de diputados.....</i>	<i>47</i>
	<i>Vega, Juan Carlos c/ Estado Nacional – P.E.N. p/ Amparo</i>	<i>54</i>
	<i>Alianza Vamos Mendocinos c/ Lista Juntos por Mendoza – Alianza Cambia Mendoza s/ Impugnación de precandidatos elecciones primarias 2021. Senador Nacional Suplente de la Alianza Cambia Mendoza.....</i>	<i>58</i>
V.	Paridad de género en ámbitos de representación política	62
	<i>Juntos por el Cambio s/ Oficialización de candidaturas. Elección General – Comicios 27 de octubre de 2019.....</i>	<i>62</i>
VI.	Personería jurídica de los partidos políticos.....	66
	<i>Incidente de cancelación de personería al Partido Movimiento al Socialismo Orden Nacional s/ Art. 52 Ley 23.298.....</i>	<i>66</i>
VII.	Financiamiento de los partidos políticos y deberes del Estado Nacional	69
	<i>Alianza UNEN – CF c/ Estado Nacional, Ministerio del Interior s/ Amparo.....</i>	<i>69</i>
VIII.	Atribuciones del Poder Ejecutivo y régimen electoral y de los partidos políticos.....	72
	<i>Partido Justicialista Orden Nacional y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional – Estado Nacional s/ Amparo – solicita acción de inconstitucionalidad.....</i>	<i>72</i>
	<i>Recurso Queja Nº 1 – Incidente Nº 2 – Partido Justicialista Capital Federal y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Recurso de apelación.....</i>	<i>75</i>
IX.	Afectación de la forma representativa, republicana y federal de gobierno y régimen electoral y de los partidos políticos.....	79
	<i>Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ Acción de inconstitucionalidad.....</i>	<i>79</i>

<i>Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ Amparo.....</i>	<i>83</i>
<i>Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ Oficialización Lista de Candidatos (Elección Provincial 07/04/2019) - Apelación</i>	<i>87</i>
<i>Evolución Liberal y otro c/San Juan, Provincia s/Acción declarativa de certeza</i>	<i>90</i>
<i>Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, provincia de s/ Amparo</i>	<i>96</i>

I. Presentación y aspectos metodológicos

La Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios (FGPC), a través de la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), relevó los dictámenes ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitidos por la Procuración General en materia de derechos políticos y régimen electoral.

Para ello, se utilizó como herramienta el buscador digital disponible en la página web del Ministerio Público Fiscal de la Nación (en adelante, MPFN), el cual permite la búsqueda a través de filtros predeterminados y/o palabras claves¹. Como recorte temporal se consideraron los dictámenes digitalizados a partir de la reforma constitucional de 1994; puntualmente desde el 11 de enero de 1995² hasta agosto del año 2026, inclusive.

En este sentido, para que la búsqueda siguiera las prescripciones del derecho vigente en la materia y resultara conceptualmente precisa, se tuvo en consideración el *corpus juris* universal, regional y nacional en relación con la tutela de los derechos políticos y de los partidos políticos.

Así, en el ámbito universal, cabe mencionar los siguientes instrumentos que abordan en forma general la materia: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 2, 20 y 21); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (arts. 41 y 42) y, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 29).

Por su parte, en el ámbito regional, es posible identificar a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. XX, XXII y XXXII); la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para” (arts. 4 y 5); y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 27).

En cuanto a la legislación nacional, se consideró, en primer lugar, lo establecido por la

1. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/buscador-dictamenes/>.

2. Cfr. la Disposición Transitoria Decimosexta de la Ley Nro. 24.430 (sancionada el 15/12/1994, promulgada el 03/01/1995, y publicada en el B.O. del 10/01/1995): “Esta reforma entra en vigencia al día siguiente de su publicación (...)”. La mencionada ley dispuso en el art. 1: “Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)”.

Constitución Nacional en los arts. 1, 5, 22, 37, 38, 48, 55, 73, 77, 94, 95, 99 inc. 3, y 122, la “Ley de Organización de la Justicia Nacional Electoral” —Ley N° 19.108—, el “Código Electoral Nacional” —Ley N° 19.945—, la “Ley Orgánica de los Partidos Políticos” —Ley N° 23.298—, la “Ley de Electores Residentes en el Exterior” —Ley N° 24.007—, la “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” —Ley N° 26.571—, la “Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos” —Ley N° 26.215—, la “Ley de Ciudadanía Argentina” —Ley N° 26.774—, la “Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política” —Ley N° 27.412—, y la “Ley de Elección de Parlamentarios del MERCOSUR” —Ley N° 27.120—, entre otras.

Todo este desarrollo normativo ha orientado la metodología para la elaboración del presente compendio al aportar precisiones conceptuales que permitieron llevar a cabo el proceso de búsqueda y selección de los dictámenes pertinentes.

En este sentido, se ingresaron en el buscador digital las siguientes voces: “elecciones”, “derecho electoral”, “campaña”, “partidos políticos”, “candidatos” y “sufragio”. Luego, fueron descartados aquellos dictámenes que no guardaban relación directa con la materia, así como también los que se encontraban repetidos por responder a más de uno de los criterios de búsqueda.

Finalmente, se seleccionaron 23 que se consideraron representativos de la práctica y criterios sostenidos por la Procuración General de la Nación al dictaminar ante la CSJN en esta materia.

Puntualmente, se abordaron los siguientes ejes centrales: II) Cuestiones de competencia; III) Derecho al sufragio; IV) Requisitos para cargos públicos electivos; V) Paridad de género en ámbitos de representación política; VI) Personería Jurídica de los partidos políticos; VII) Financiamiento de los partidos políticos y deberes del Estado Nacional; VIII) Atribuciones del Poder Ejecutivo y régimen electoral y de los partidos políticos; y IX) Afectación de la forma representativa, republicana y federal de gobierno y régimen electoral y de los partidos políticos.

El propósito de este trabajo es simplificar el acceso por parte de los/as integrantes del Ministerio Público Fiscal, así como de todo el que requiera contar con esta información, a fin de facilitar el ejercicio de sus funciones y asegurar la actuación de la institución de acuerdo con los principios, derechos y garantías establecidos en instrumentos internacionales, la Constitución Nacional y leyes nacionales y provinciales.

En síntesis, este documento se suma a la colección de “Selección de Dictámenes de la Procuración General de la Nación”, en su intervención sobre temáticas penales y no

penales, elaborada por esta Fiscalía General de Política Criminal, Derechos Humanos y Servicios Comunitarios, a través de la Dirección General de Derechos Humanos; en este caso en particular, en relación con los derechos políticos y el régimen electoral.

II. Cuestiones de competencia

a) Competencia Originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

 **Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia De s/ Acción declarativa de certeza³**

Síntesis

En el caso se analizó si correspondía o no habilitar la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El 23 de septiembre de 2013 el Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero oficializó la candidatura a Gobernador de Gerardo Zamora por la alianza partidaria “Frente Cívico por Santiago”. La autorización se otorgó a raíz de la declaración de inconstitucionalidad de la disposición transitoria sexta de la Constitución provincial, que le impedía al Gobernador presentarse nuevamente como candidato para ese cargo, por ser presuntamente violatoria de los arts. 16 de la Constitución Nacional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Contra aquella decisión, la “Unión Cívica Radical” de la Provincia de Santiago del Estero por medio de su interventor promovió acción declarativa de certeza prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

El partido político, entre sus argumentos, analizó el art. 152 de la Constitución de la Provincia de Santiago del Estero sancionada el 25 de noviembre de 2005, durante el primer mandato de aquel Gobernador (que fue reelecto para el periodo 2009 — 2013) en concordancia con lo que establecía la disposición transitoria sexta del mismo texto constitucional. En su pretensión, concluyó que la normativa constitucional provincial no habilitaba al actual Gobernador a presentarse nuevamente como candidato al mismo cargo para el período que comenzaría el 10 de diciembre de 2013.

Ante la oficialización de la candidatura por parte del Tribunal Electoral provincial, la actora sostuvo que el estado de incertidumbre en que se hallaba le producía un perjuicio actual e

3. “Unión Cívica Radical de la provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, provincia de s/ Acción declarativa de certeza”, S.C., U.58, L. XLIX., de 17/10/2013, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2013/LMonti/octubre/UCR_U_58_L_XLIX.pdf

irreparable al verse obligado a competir contra quien no se encontraba constitucionalmente habilitado para postularse a un nuevo mandato para ese cargo electivo.

En virtud de todo ello, pidió que se hiciera cesar el estado de incertidumbre existente con relación a la postulación de Gerardo Zamora y también solicitó la declaración de la inhabilitación para ese cargo.

Además, requirió el dictado de una medida cautelar para que mientras se sustanciara el proceso originario, se suspendieran las elecciones de Gobernador y vicegobernador de la Provincia de Santiago del Estero convocadas para el 27 de octubre de 2013.

Dictamen de la PGN (2013)

En su dictamen del 17 de octubre del 2013, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, comenzó por el análisis acerca de la procedencia para la competencia originaria del Máximo Tribunal Federal y fundamentó su intervención a partir de la lectura de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y el art. 24, inc. 1º, del decreto-ley N° 1285/58.⁴

En primer lugar, indicó que en los juicios en los que una Provincia es parte es necesario examinar la materia sobre la que éste versa, es decir, si se trata de una causa de “manifiesto contenido federal” o de “naturaleza civil”. Por ello, y de conformidad con reiterada jurisprudencia de la CSJN recordó que:

“(...) la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante (Fallos: 322:1470; 323:2380 y 3279). Pero ello no sucederá cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675) (...)”.

En consecuencia, entendió que la demanda planteada por la actora pretendía obtener certeza respecto de una resolución dictada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santiago del Estero, organismo permanente y creado por la Constitución provincial (que estaba integrado exclusivamente por autoridades locales), en el marco de elecciones provinciales.

4. Decreto-Ley N° 1285/1958 “Reorganización de la Justicia Nacional”, publicado en el B.O. del 07/02/1958.

Entre sus conclusiones, consideró que:

“(...) el pleito es de naturaleza electoral y, por lo tanto, se rige por el derecho público local -sin perjuicio de que esas elecciones se celebren simultáneamente con los comicios nacionales, toda vez que no se encuentran en juego las candidaturas nacionales, sino únicamente las locales para gobernador y vicegobernador-, lo cual impide la tramitación de la causa ante los estrados de la Corte en esta instancia originaria (...)”.

Además, destacó la autonomía de las Provincias y la facultad de su organización política, de conformidad con los arts. 121 y 122 de la Constitución Nacional. De este modo, explicó que aquellas conservan su soberanía absoluta en lo que concierne a los poderes no delegados a la Nación y por ende se dan sus propias instituciones locales.

Por otro lado, hizo hincapié en la no intervención del Gobierno Federal en asuntos locales, y al respecto, evaluó que:

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

Asimismo, realizó un examen de la vía intentada, y entendió que el Máximo Tribunal Federal no podía entrometerse en un proceso sujeto a la jurisdicción y competencia de los magistrados de la Provincia de Santiago del Estero por interposición de una acción declarativa de certeza, todo ello porque:

“(...) la Corte tiene establecido desde antiguo que -con arreglo al art. 7º de la Constitución Nacional- resoluciones de los tribunales provinciales dentro de su competencia no pueden ser revisadas por los de la Nación, con excepción de que se haga por vía del recurso extraordinario, pues tales resoluciones son actos de soberanía y la justicia nacional no puede examinarlas, ya sea admitiendo recursos que contra ellas se interpongan, ya conociendo de demandas que tiendan a idéntico fin (Fallos: 130: 404; 135:236; 329:49). En ese orden de ideas,

ha extendido la doctrina de las causas ‘Strada’ y ‘Di Mascio’ (Fallos: 308:490 y 311:2478, respectivamente) a los asuntos en que se impugnan pronunciamientos dictados por las juntas o tribunales electorales locales, tal como se pretende realizar en autos (v. doctrina de Fallos: 332:1460 y sus citas) (...)”.

Finalmente afirmó que, si bien era cierto que el partido político fundaba su pretensión en disposiciones de la Constitución Nacional y en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, la cuestión federal no era predominante en la causa y no resultaba suficiente para instar la pretensión ante la competencia originaria de la CSJN.

Por ello, y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional concluyó que el proceso resultaba ajeno al conocimiento del Tribunal. Consecuentemente dictaminó que:

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

Sentencia de la CSJN (2013)⁵

En su sentencia del 5 de noviembre de 2013, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por sus propios fundamentos, se declaró competente, resolvió hacer lugar a la demanda y declaró que el entonces Gobernador de la Provincia se encontraba inhabilitado para ser nuevamente candidato, por el período que comenzaba el 10 de diciembre de 2013 de conformidad con el art. 152 de la Constitución Provincial y su disposición transitoria sexta y el art. 5° de la Constitución Nacional. También dispuso el cese de la suspensión de la convocatoria a elecciones de Gobernador y vicegobernador de aquella Provincia.

5. Cfr. Fallos 336:2148, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7066411>

 Carbajal, Fernando c/ Formosa, Provincia De s/ Acción declarativa de certeza⁶

Síntesis

En el caso se analizó si correspondía o no habilitar la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

El actor, por derecho propio, en su carácter de ciudadano Diputado nacional por la alianza partidaria “Juntos por Formosa Libre” y candidato a Gobernador por aquel partido promovió una acción declarativa de certeza e inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la provincia de Formosa.

Solicitó que el Máximo Tribunal Federal se expidiera sobre los alcances, la constitucionalidad y la convencionalidad del art. 132 de la Constitución local cuya ambigüedad permitía la reelección indefinida del actual Gobernador.

Indicó en su pretensión que en año 2003 se reformó la Constitucional Provincial, y el nuevo art. 132 quedó redactado de este modo: “El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos”.

También destacó que el entonces Gobernador de la Provincia había cumplido 28 años de mandato en el Poder Ejecutivo local, y que pretendía presentarse nuevamente como candidato para el período 2023 — 2027 en las próximas elecciones que se llevarían a cabo.

En consecuencia, solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del mencionado artículo de la Constitución Provincial y se lo inhabilitara a participar de las próximas elecciones provinciales.

Además, y hasta tanto el Máximo Tribunal Federal no se expidiera al respecto y despejara la incertidumbre planteada, requirió como medida cautelar que se suspendiera la convocatoria a elecciones y los comicios provinciales previstos para el 25 de junio de 2023.

6. “Carbajal, Fernando c/ Formosa, Provincia de s/ Acción declarativa de certeza”, CSJ 921/2023, de 19/05/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/ECasal/mayo/Carabajal_Fernando_CSJ_921_2023.pdf. En igual sentido se expidió la Procuración General de la Nación, en: “Partido de la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ Amparo” CSJ 687/2023 emitido el 25/04/2023; “Aracena, José Luis y otros c/ San Juan, Provincia de s/ Acción declarativa” CSJ 536/2023 emitido el 13/04/2023; “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ Acción declarativa de certeza” CSJ 561/2023 emitido el 13/04/2023 y “Biasi, Vanina Natalia c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Certeza” CSJ 1300/2023 emitido 07/07/2023, disponibles respectivamente en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/LMonti/abril/Partido_Justicia_CSJ_687_2023.pdf; https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/LMonti/abril/Aracena_Jose_CSJ_536_2023.pdf; https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/LMonti/abril/Evolucion_Liberal_CSJ_561_2023.pdf y https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/ECasal/ju-lío/Biasi_Vanina_CSJ_1300_2023.pdf

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 19 de mayo de 2023, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, en razón de la brevedad se remitió a los fundamentos de dictámenes previos y entendió que la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional era de índole taxativa. Por esos motivos consideró que el caso era ajeno al conocimiento del Máximo Tribunal Federal.

En este sentido, indicó que:

“(…) las cuestiones planteadas en el sub lite encuentran adecuada respuesta en los dictámenes de este Ministerio Público en las causas: U. 58, L. XLIX, ‘Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza’; CSJ 1/2019/CS1, ‘Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otro s/ acción de amparo’; CSJ 125/2019, ‘Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo’; y CSJ 449/2019, ‘Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo’ (…). En consecuencia, por lo allí expuesto y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida por persona o poder alguno (Fallos: 32:120; 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros), opino que el proceso resulta ajeno al conocimiento del Tribunal (…)”.

No obstante, sostuvo que se encontraban en juego la interpretación de disposiciones de índole constitucional referidas a la forma republicana de gobierno y por lo tanto argumentó que:

“(…) habida cuenta de la alusión que, para fundar su postura, realiza la parte actora a lo decidido por V.E. en algunas de las causas arriba mencionadas (v. Fallos: 336:1756 y 2148; 342:171, 235 y 287), y toda vez que esa Corte es el intérprete máximo y final de sus propios pronunciamientos, de considerar V.E. que en autos se configuran las extremas circunstancias allí evaluadas (relacionadas, en especial, con el sistema republicano de gobierno y la alegada violación del artículo 5° de la Constitución Nacional), podría decidir la intervención procesal que considere pertinente (…)”.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación del presente trabajo la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

Partido PAIS (Distrito Buenos Aires) y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad⁷

Síntesis

En el caso se analizó si correspondía o no habilitar la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Oscar Héctor Alva en su carácter de presidente y apoderado del partido “Política Abierta para la Integridad Social” (en adelante, P.A.I.S.) del distrito Buenos Aires, promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Buenos Aires.

En su pretensión solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del art. 4 de la Ley provincial N° 15.315⁸ referida principalmente a la posibilidad de reelección indefinida de los intendentes municipales aquella provincia.

El actor sostuvo que la normativa era contraria a lo dispuesto por los arts. 1, 5 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional y a los estándares delimitados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva N° 28/21⁹.

Además, alegó que la Constitución de la Provincia al regular la función del intendente municipal delegaba en el Poder Legislativo local el diseño institucional, incluyendo la permanencia en el cargo.

Inicialmente, el Decreto-Ley provincial N° 6.769/58¹⁰ en su redacción originaria disponía que el intendente y los concejales durarían 4 años en sus funciones permitiendo su reelección. No obstante, en 2016, la Ley local N° 14.836¹¹ modificó ese precepto y estableció que: “durarán en sus funciones el término de cuatro (4) años y podrán ser reelectos por un nuevo período...”.

7. “Partido PAIS (Distrito Buenos Aires) y otro c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, CSJ 1039/2023, de 12/06/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/ECasal/junio/Partido_PAIS_CSJ_1039_2023.pdf

8. Ley provincial N° 15.315, sancionada, promulgada y publicada en el B.O. de la Provincia de Buenos Aires del 31/01/2022.

9. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-28/21, “La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana)”, del 07/06/2021, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_28_esp.pdf

10. Decreto-Ley provincial N° 6769/58 “Ley Orgánica de las Municipalidades”, sancionada y promulgada el 29/04/1958 y publicado en el B.O. de la Provincia de Buenos Aires, del 30/09/1958.

11. Ley provincial N° 14.836 “Límites, elecciones e incompatibilidades para concejales, consejeros escolares, diputados, senadores. Duración en el cargo, dieta, intervalo de periodo”, sancionada y promulgada el 14/09/2016 y, publicada en el B.O. de la Provincia de Buenos Aires del 22/09/2016.

Posteriormente, en el año 2022 fue sancionada la Ley local N° 15.315 que modificó el art. 7 de la Ley N° 14.836 y estableció que: “los mandatos de Intendentes, Concejales, Consejeros Escolares, Diputados y Senadores que se hayan iniciado como resultado de las elecciones del año 2017 y 2019 serán considerados como primer período a los efectos de la aplicación de la presente Ley. En el caso de los mandatos que se hubieren iniciado como resultado de las elecciones del 2021, se computará como primer período sólo en el caso que no haya ejercido un mandato inmediato anterior”.

Consecuentemente Oscar Héctor Alva solicitó como medida cautelar que se suspendiera la aplicación de lo dispuesto por el art. 4 de la Ley local N° 15.315 respecto de las elecciones primarias, abiertas, simultaneas y obligatorias (en adelante, P.A.S.O.), que se celebrarían en la Provincia de Buenos Aires el 13 de agosto del 2023, hasta tanto se dictara sentencia definitiva en la causa.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 12 de junio de 2023, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, se expidió sobre la procedencia de la competencia originaria del Máximo Tribunal Federal, y determinó que el proceso era ajeno al conocimiento de los estrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Para arribar a esta conclusión, recordó la reiterada jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal, en la materia, e indicó que:

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

Destacó que la demanda deducida debía fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso Federal o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante. En el caso concreto bajo examen, precisó que:

“(…) El pleito exige en forma ineludible interpretar varias cláusulas constitucionales y legales de la provincia de Buenos Aires vinculadas con el régimen establecido en relación con la posibilidad de los intendentes municipales de ser reelectos,

asunto que concierne a su procedimiento jurídico político de organización, es decir, a un conjunto de actos que deben nacer, desarrollarse y tener cumplimiento dentro del ámbito estrictamente local (...).”

A su vez, recordó que:

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

Por los motivos expuestos, entendió que la cuestión federal no era exclusiva ni predominante, lo que impedía la competencia originaria de la CSJN en razón de la materia. Por ello, y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional, dictaminó que:

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

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación del presente trabajo la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

b) Competencia Ordinaria

Incidente N°1 – Denunciante: C., Mario Alberto N.N. s/ Incidente de incompetencia¹²

Síntesis

El caso trató acerca de los requisitos que habilitaban o no la competencia federal en materia electoral.

En el año 2021 se realizó la campaña electoral en el distrito bonaerense de Florencio Varela, en cuyo marco se habrían identificado irregularidades en la presentación de listas de candidatos a cargos concejales de la agrupación política “Movimiento Ciudadanos” en las P.A.S.O.

La denuncia penal por presuntos delitos electorales que formuló “Mario Alberto C.” derivó en un conflicto de competencia entre el Juzgado en lo Criminal y Correccional Federal N° 3 de La Plata y el Juzgado de Garantías N° 3 de ese departamento judicial, ambos de la Provincia de Buenos Aires.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 3 de febrero de 2023, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, consideró que la causa debía tramitar ante el fuero local y no en el federal.

Entre sus argumentos explicó la reiterada jurisprudencia de la CSJN y doctrina legal sobre la excepcionalidad del fuero en cuestión.

Argumentó que sin perjuicio de la calificación legal a adoptarse en el supuesto de hecho y la posible intervención de la Junta Electoral Provincial, no se encontraban afectados intereses federales. También destacó que en los sucesos bajo examen no intervinieron funcionarios nacionales.

Por ello, entendió que no se justificaba la habilitación de la jurisdicción federal y recordó que:

12. “Incidente N° 1 – Denunciante: C., Mario Alberto N.N. s/ Incidente de incompetencia”, CFP 5723/2021/1/CS1, de 03/02/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/ECasal/febrero/Incidente_CFP_5723_2021_1CS1.pdf.

“(…) tiene resuelto V.E. que la intervención del fuero federal en las provincias es de excepción y, por ende, se encuentra circunscripta a las causas que expresamente le atribuyen las leyes que fijan su competencia, las cuales son de interpretación restrictiva (Fallos: 319:218; 308,769; 321:207; 322:589; 323:3289; 326:4530; 327:3515 y 327:5487). Con relación al caso, la Corte ha establecido que la elección de candidatos a cargos electivos locales se rige por las normas y autoridades provinciales (conf. Fallos: 312:258; 318:535 y 2396; 324:2529) (...)”.

Sentencia de la CSJN (2024)¹³

En su sentencia del 11 de julio de 2024, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de conformidad con lo dictaminado por el Procurador General de la Nación interino, resolvió declarar competente para conocer en las actuaciones al Juzgado de Garantías N° 3 del Departamento Judicial de La Plata, Provincia de Buenos Aires.

C., Miguel Ángel y otros s/ Formula petición¹⁴

Síntesis

El caso versó sobre los requisitos que habilitaban o no la competencia federal en materia electoral.

El Juzgado Federal N° 1 en ejercicio de sus atribuciones en materia electoral y el Juzgado de Garantías N° 1, ambos con asiento en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, se declararon competentes para conocer en la misma causa.

La pesquisa se inició en septiembre de 2018 ante la Justicia penal local. En las actuaciones se investigaba la sustracción de fondos de la Legislatura de la Provincia entre los años 2008 y 2018, por parte de un grupo organizado de particulares y funcionarios de ese órgano. Estos últimos, en el ejercicio de sus funciones oficiales, contrataron personal que no prestaba tareas reales ni percibía salario debidamente liquidado.

La Legislatura, de acuerdo a la práctica administrativa habitual y en su carácter de

13. CSJN, “N.N. s/ incidente de incompetencia. Denunciante: Carrera, Mario Alberto”, Competencia CFP 5723/2021/1/CS2, de 11/07/2024, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7985461>

14. “C., Miguel Ángel y otros s/ Formula petición”, CNE 8993/2018/CS2, de 11/08/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2023/ECasal/agosto/C_Miguel_CNE_8993_2018_CS2.pdf

empleadora, depositaba los salarios en cuentas bancarias abiertas a nombre de los falsos contratados, y luego alguno de los miembros de la organización se encargaba de retirar el dinero en efectivo mediante extracciones en cajero automático. De tal manera, la organización se apropió de cuantiosos fondos del erario público provincial.

Sin embargo, la defensa de los imputados planteó ante el Juzgado electoral Federal la inhibitoria, fundada en que los hechos objeto del caso afectaban el normal proceso electoral e infringieron las prescripciones de las leyes N° 26.21515 y N° 26.57116 que garantizaban su transparencia.

El Juez Federal cuya intervención en la causa había sido confirmada por la Cámara Nacional Electoral no hizo lugar a la inhibitoria. Para ello tuvo en cuenta los informes enviados por el representante del Ministerio Público Fiscal de la Provincia que mencionaba que el dinero obtenido a través del fraude contra la legislatura provincial no daba cuenta de que hubiera sido destinado al financiamiento de la actividad político-partidaria nacional. La decisión no fue impugnada y las actuaciones, en consecuencia, se archivaron.

En septiembre de 2020 la defensa se presentó nuevamente ante el Juez electoral Federal, promovió, por segunda vez, su recusación y reiteró la solicitud de inhibición de la justicia provincial.

La Cámara Nacional Electoral, en su nueva intervención y por mayoría, hizo lugar a la recusación. El Juez subrogante que cubrió la vacante por apartamiento del titular aceptó la inhibitoria y solicitó a su par provincial que se abstenga de conocer en la causa.

La representante del Ministerio Público apeló esa resolución, pero el a quo denegó el recurso. Ello motivó una presentación directa ante la Cámara Nacional Electoral, que desestimó por considerar inapelables las decisiones que admitieron la inhibitoria.

Por su parte, la Juez de garantías de Paraná rechazó el pedido de inhibición. En su resolución afirmó que la causa versaba sobre delitos comunes que afectaron el patrimonio de la legislatura provincial. A ello agregó que la cuestión ya había sido resuelta por el mismo Juzgado Federal en igual sentido.

De este modo, con la insistencia del Juez Federal quedó trabado el conflicto y las actuaciones fueron elevadas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para dirimir la contienda.

15. Ley N° 26.215 “Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos”, sancionada el 20/12/2006, promulgada el 15/01/2007 y publicada en el B.O. del 17/01/2007.

16. Ley N° 26.571 “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, sancionada el 02/12/2009, promulgada parcialmente el 11/12/2009 y publicada en el B.O. del 14/12/2009.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 11 de agosto de 2023, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, opinó que la inhibitoria fue resuelta prematuramente, y por lo tanto el planteo formulado por el Juez subrogante del Juzgado Federal de Paraná N° 1 debía ser rechazado.

En primer lugar, indicó que ambos tribunales reconocían que los hechos objeto de la causa constituían delitos contemplados en el Código Penal que, en principio, no eran de materia federal ni fueron cometidos por o contra personas aforadas al fuero excepcional. De este modo argumentó que:

“(…) la razón por la cual el juez federal reclama su competencia está basada en la supuesta conexión de esos delitos de contenido patrimonial con el financiamiento de campañas electorales nacionales, en tanto el dinero invertido en ellas habría tenido origen en los primeros (…)”.

Luego consideró oportuno referirse a las distintas opiniones requeridas por los representantes del Ministerio Público Fiscal que actuaron en la causa, y se opusieron al planteo de inhibición, ello porque la sospecha de financiamiento electoral ilegítimo no se encontraba suficientemente respaldada.

En este sentido sostuvo que:

“(…) con datos imprecisos o inexactos de los que no surgía ningún indicio concreto sobre la cantidad de fondos desviados a la actividad política, ni a cuál campaña o comicios se aplicaron, qué agrupaciones o partidos políticos recibieron los fondos, qué bienes o servicios de campaña se adquirieron, si se trató de campañas para cargos electivos nacionales o provinciales, su categoría, entre otras cuestiones sin aclarar (...) El examen de las actuaciones enviadas confirma que tales observaciones sobre cierta vaguedad y falta de precisión de la hipótesis que el juzgado federal refiere en la inhibitoria corresponden a una prudente apreciación de las circunstancias de autos ya que los elementos aportados hasta el momento como prueba del genérico financiamiento electoral con fondos de origen delictivo (...) necesitan ser confirmados por otros elementos independientes que sirvan para concretar la imputación (...)”.

De lo contrario se estaba invirtiendo la regla acerca del carácter excepcional y restrictivo de la competencia federal. Asimismo, afirmó que:

“(…) ‘Esa exigencia general de contar con una investigación previa que sienta bases concretas y verosímiles — ausentes en este caso— es siempre una condición necesaria para todo planteo de competencia, pero incluso es insuficiente para que opere el llamado fuero de atracción electoral previsto en el texto de la nueva norma introducida en el artículo 146 duodécimo del Código Electoral Nacional (texto según ley 27.504, en vigor desde el 1º de junio de 2019). En efecto, la norma establece que si en el marco de los procesos previstos en leyes electorales se evidenciara o fuese denunciada la posible comisión de un delito tipificado en el Código Penal o sus leyes complementarias, su investigación estará a cargo del juez federal con competencia electoral correspondiente, y se aplicarán las siguientes reglas’ (…)”.

De igual modo, precisó que:

“(…) ‘la regla pertinente es la del punto II: La apertura de los procesos de control al financiamiento electoral de los artículos 23, 54 y 58 de la ley 26.215 y artículos 36 y 37 de la ley 26.571 o las que en el futuro las reemplacen, a partir de su publicación en el sitio web del Poder Judicial de la Nación, producirá la atracción por conexidad a los jueces federales de primera instancia con competencia electoral, del trámite de los juicios en otros fueros en los que se ventilaran delitos del Código Penal y sus leyes complementarias’. El fuero de atracción, en tanto supone una excepción a las reglas generales sobre competencia, no puede ser interpretado sino en los términos estrictos en los que se encuentra previsto (…)”.

Por todo ello, concluyó que:

“(…) no es posible advertir que la atracción por conexidad al fuero electoral se haya producido en el sub judice por ‘la apertura de un proceso de control al financiamiento electoral de los artículos 23, 54 y 58 de la ley 26.215 y artículos 36 y 37 de la ley 26.571’, tal como está previsto en el código electoral (…); la inhibitoria fue resuelta prematuramente, a falta de mayores precisiones acerca de la conexión de los delitos investigados en el fuero local con el financiamiento de campañas y partidos políticos nacionales, y además no parecen estar presentes las condiciones para que opere el fuero de atracción electoral (…)”.

Sentencia de la CSJN (2024)¹⁷

En su sentencia del 5 de marzo de 2024, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de conformidad con el dictamen del Procurador General de la Nación interino, resolvió rechazar el planteo de inhibición formulado por el Juzgado Federal N° 1 de Paraná.

 **Radio Visión Jujuy S.A. c/ En – Ministerio del Interior Obras Publicas y Viviendas s/ Formula petición – Daños y perjuicios¹⁸**

Síntesis

En el caso la controversia consistió en determinar si correspondía entender en las actuaciones al fuero con competencia electoral o al contencioso administrativo federal.

La parte actora, en su carácter de titular de licencias de televisión y de radioemisoras, todas ellas ubicadas en la Provincia de Jujuy pretendía que se condenara al Estado Nacional a pagarle el monto que resultaba de las pruebas a producirse en la causa en concepto de reparación integral de su derecho a ser compensada económicamente por el uso de los espacios publicitarios que debió ceder gratuitamente para los partidos políticos durante las campañas electorales nacionales de 2013 y 2015, como resultado de lo dispuesto por el art. 5° del decreto 760/13¹⁹ y art. 4° del decreto 1142/15²⁰ y por los actos administrativos que fueron dictados en su consecuencia.

En su demanda argumentó que consideraba ilegítima la reglamentación de las leyes relativas a la cesión de espacio en medios audiovisuales a los partidos políticos en el marco de los procesos electorales, de acuerdo con el art. 74 de la Ley N° 26.522²¹ y art. 43 quater de la Ley N° 26.215, instrumentados por el Poder Ejecutivo Nacional mediante los mencionados decretos, en tanto las referidas leyes no previeron la cesión en forma gratuita.

17. “Cullen, Miguel Ángel y otros s/ formula petición” Competencia CNE 8993/2018/CS2, de 05/03/2024, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7935861>

18. “Radio Visión Jujuy S.A. c/ En – Ministerio del Interior Obras Publicas y Viviendas s/ Formula petición – Daños y perjuicios”, CAF 78129/2017/CS1, de 22/09/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2023/LMonti/septiembre/Radio_Vision_CAF_78129_2017_CS1.pdf

19. Decreto Reglamentario N° 760/2013 “Servicios de Comunicación Audiovisual. Reglamentación del Régimen de Campañas Electorales”, publicado en el B.O. del 18/06/2013.

20. Decreto Reglamentario N° 1142/2015 “Servicios de Comunicación Audiovisual. Régimen de Campañas Electorales. Reglamentación”, publicado en el B.O. del 18/06/2015.

21. Ley N° 26.522 “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”, sancionada, promulgada y publicada en el B.O. del 10/10/2009.

En primer lugar, las actuaciones recayeron en el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9. Sin embargo, la parte demandada planteó excepción de incompetencia y solicitó la remisión a la Justicia Nacional Electoral.

La Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó lo resuelto en la instancia anterior e hizo lugar a la excepción planteada por el Estado Nacional.

De este modo las actuaciones recayeron en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1 con competencia electoral, cuya titular, previo dictamen del Fiscal Federal, no aceptó la competencia atribuida, por entender que la actora pretendía la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la actividad estatal, intervención que excedía el carácter excepcional de la jurisdicción electoral.

La Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal Sala I mantuvo el criterio sostenido y ordenó remitir los autos al Máximo Tribunal Federal para que dirimiera el conflicto de competencia.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 22 de septiembre de 2023, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que el proceso debía continuar el trámite ante la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, en el Juzgado N° 9 que intervino en primer término.

Para así dictaminar consideró que en tales condiciones había quedado debidamente trabada una contienda negativa de competencia que correspondía zanjar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación en uso de las facultades que le acuerda el art. 24, inc. 7° del decreto-ley N° 1285/58.

Recordó que es jurisprudencia reiterada del Máximo Tribunal Federal que para determinar la competencia corresponde atender de modo principal a la exposición de los hechos que el actor hace en su demanda y después, sólo en la medida en que se adecue a ello, al derecho que invoca como fundamento de la acción.

De este modo, argumentó que:

“(...) se debe indagar la naturaleza de la pretensión, examinar su origen, así como la relación de derecho existente entre las partes (Fallos: 322:617; 326:4019) (...) en lo que interesa al caso, los jueces nacionales de primera instancia federal con competencia electoral son competentes para entender en todas las cuestiones

relacionadas con la aplicación de la Ley Electoral, de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias, en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las juntas electorales (arts. 12 —ap. II, inc. ‘a’— de la ley 19.108 y 44 —ap. 2, inc. ‘a’— del Código Electoral Nacional) (...) se refiere a las cuestiones que pudieran incidir en el desarrollo de los procesos electorales, y no alcanza a supuestos en los que —como en el caso— se pretende el resarcimiento de los daños y perjuicios que el reclamante atribuye a los efectos provocados por las normas reglamentarias de la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual (...)”.

En tales condiciones entendió que la materia en debate de la causa excedía la mera impugnación de normas reglamentarias de las leyes electorales, y se centraba en la responsabilidad extracontractual que se endilgaba al Estado Nacional por las consecuencias patrimoniales que la actora adujo haber sufrido durante las campañas electorales de 2013 y 2015 (es decir, en procesos electorales ya concluidos).

En virtud de lo expuesto, dictaminó que:

“(...) en cumplimiento de la cesión gratuita de espacios de publicidad electoral impuesta mediante decretos del Poder Ejecutivo Nacional, pienso que la justicia nacional en lo contencioso administrativo federal resulta competente para entender en la presente causa, pues resulta clara la prioritaria relevancia que los aspectos propios del derecho administrativo asumen para la solución de la controversia, sin perjuicio de que, para determinar la procedencia —en el caso concreto— del resarcimiento pretendido, se requiera interpretar también leyes y decretos referentes a la materia electoral. En consecuencia, entiendo que la presente es una de las causas contencioso administrativas a las que se refiere el art. 45, inc. a), de la ley 13.998 (...)”.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación de este trabajo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

III. Derecho al sufragio

a) Personas privadas de su libertad

 **Mignone, Emilio F. s/ Promueve acción de amparo²²**

Síntesis

En el presente caso, se discutió la constitucionalidad de las disposiciones del Código Nacional Electoral que establecían diferencias entre las personas procesadas que gozaban de libertad y a quienes se les había dictado la prisión preventiva, para ejercer su derecho al voto.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante, C.E.L.S.), promovió acción de amparo contra el Estado Nacional — Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia —, con el objetivo de que se adoptaran medidas necesarias para garantizar el derecho constitucional a sufragar de las personas detenidas sin condena de todos los establecimientos penitenciarios de la Nación en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. La actora solicitó que se declare la inconstitucionalidad del art. 3º, inc. d) del Código Nacional Electoral.

El C.E.L.S. indicó que toda restricción de derechos a las personas privadas de su libertad que superara la propia necesidad del proceso resultaba en un avasallamiento innecesario e injustificable de sus derechos, en particular que vulneraba su estado de inocencia y el principio de igualdad.

La Jueza Federal de Primera Instancia rechazó la acción promovida y consideró que la vía procesal intentada era inadmisibles. Sobre el fondo de la cuestión, explicó que el hecho de encontrarse detenidas las personas hacía que la manifestación de voluntad de aquellas se encontrara afectada ya que faltaba uno de los elementos fundamentales para que el acto sea plenamente válido: la libertad.

Además, destacó que la habilitación de mesas especiales en las unidades penitenciarias podía facilitar la coacción de la comunidad carcelaria que se veía apremiada a votar en un sentido determinado.

22. . “Mignone, Mario c/ Telefónica de Argentina S.A. y otro s/ Amparo”, S.C.M. 1486, L.XXXVI., de 24/08/2001, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2001/becerra/ago/mignone_emilio_m_1486_l_xxxvi.pdf

Por otro lado, sobre la posibilidad de permitir el traslado de detenidos a los lugares de votación, conforme el domicilio que les correspondía, entendió que existían razones materiales y de seguridad que tornaban impracticable dicha modalidad.

La Jueza Federal también indicó que no se configuraba afectación al principio de igualdad, porque la situación jurídica de los procesados era distinta según se encontraban o no cumpliendo prisión preventiva²³.

Disconforme con la resolución, la amparista interpuso recurso de apelación ante la Cámara Nacional Electoral que, antes de pronunciarse, admitió la presentación como *amicus curiae* de la Procuración Penitenciaria de la Nación que también solicitó la revocación de la sentencia de grado y la admisión del amparo.

El Tribunal revocó la sentencia de la instancia anterior y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del art. 3º, inc. d) del Código Electoral Nacional.

Sin embargo, el C.E.L.S. solicitó que se esclareciera la sentencia a través de un recurso de aclaratoria al considerar que la Cámara Nacional Electoral no se pronunció sobre un aspecto reclamado en la acción interpuesta que refería a las medidas necesarias para garantizar el derecho al sufragio de las personas detenidas sin condena.

El Tribunal desestimó el pedido porque consideró que al declarar la inconstitucionalidad solicitada dejó sin efecto jurídico la norma que negaba el derecho a voto de los detenidos sin condena y de esa forma restableció la titularidad.

Asimismo, indicó que las medidas necesarias para que los detenidos pudieran votar consistían principalmente en modificaciones legales al Código Electoral Nacional que no le correspondía adoptar a los jueces.

Todas las partes dedujeron recursos extraordinarios contra la sentencia definitiva. Además, el C.E.L.S. también lo hizo respecto de la resolución aclaratoria.

La Cámara Nacional Electoral concedió los recursos extraordinarios interpuestos por los Ministerios del Interior y Justicia de la Nación, por entender que existía cuestión federal pero denegó los deducidos por el C.E.L.S., al considerar que versaban sobre una mera discrepancia con lo decidido. Por ello, la actora presentó una queja ante el Máximo Tribunal Federal.

23. Cabe recordar que el Código Electoral Nacional en ese entonces establecía diferencias para ejercer el derecho al sufragio entre las personas procesadas: a unas les impedía votar — a quienes se les había dictado prisión preventiva — y a otras, igualmente procesadas, pero que gozaban de libertad, no se les impedía ejercerlo.

Dictamen de la PGN (2001)

En su dictamen del 24 de agosto del 2001, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolas E. Becerra, examinó la admisibilidad de los recursos interpuestos, y explicó que la sentencia impugnada revestía el carácter de definitiva, a pesar de haber sido dictada en un proceso de amparo, porque la Cámara Nacional Electoral se pronunció sobre el fondo de la cuestión federal debatida.

Así, indicó que:

“(...) en autos se discute la interpretación y aplicación de normas de aquel carácter, contenidas en tratados internacionales, en la Constitución Nacional y en leyes de igual naturaleza (incs. 1º y 3º del art. 14 de la Ley 48). En atención a ello, considero que todos los recursos deducidos son formalmente admisibles y, por ende que fueron incorrectamente denegados los de la asociación amparista (...)”.

Argumentó que se encontraba acreditada la existencia de una “causa” o “controversia”, a efectos de admitir la acción de amparo. En este sentido, precisó que:

“(...) se configura un caso contencioso, en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional y del art. 2 de la Ley 27, para suscitar la jurisdicción, toda vez que existe un perjuicio concreto, actual e inminente, en cabeza de los detenidos sin condena, alcanzados por la disposición calificada como inconstitucional, diferente del resto de los ciudadanos. No se trata, tal como se vio, de la mera defensa de la legalidad, alejada de un daño concreto y diferenciado, sino de un agravio al derecho constitucional efectivo y, en el caso, continuo (...)”.

Sobre la admisibilidad de la vía, indicó que:

“(...) si bien es cierto, por principio, que la vía excepcional del amparo no sustituye las instancias ordinarias judiciales para traer cualquier cuestión litigiosa a su conocimiento, no lo es menos que siempre que aparezca de un modo claro y manifiesto el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios -administrativos o judiciales- corresponde que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del amparo, a fin de que el curso de las instancias ordinarias no torne abstracta o tardía, la efectividad de las garantías constitucionales (conf. D. 1084. LXXXII, D. 1032. LXXXII y D. 1040. LXXXXII (...)) no puede pasarse por alto el prolongado tiempo que ya insumió este proceso, iniciado casi un año antes de las elecciones generales de 1999 y todavía sin resolución definitiva (...)”.

Por otro lado, y sobre el ejercicio del derecho al sufragio y la alegada inconstitucionalidad de las disposiciones del Código Electoral argumentó que las normas que limiten su ejercicio, o que afecten la conformación del cuerpo electoral, deben superar un estricto control de razonabilidad para ser compatibles con la Constitución Nacional.

De este modo, razonó que:

“(…) El Código Nacional Electoral (...) En el art. 3° especifica las causas por las que se excluye a un ciudadano de aquel padrón, entre los que se encuentran ‘los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad’ (inc. d) (...) El tribunal a quo entendió que dicha segregación del padrón electoral es violatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...) que reconoce a todos los ciudadanos entre otros derechos políticos, el de ‘votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores’ (art. 23.1.b) Y establece que ‘la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de (...) condena, por juez competente en proceso penal’ (art. 23.2) (...)”.

Así, entendió que las disposiciones del Código Electoral Nacional al excluir del padrón electoral a los detenidos sin condena, atentaba efectivamente contra la Constitución Nacional y los tratados internacionales de protección de los derechos humanos suscriptos por la República Argentina de igual jerarquía normativa.

En este sentido, indicó que:

“(…) de la mera confrontación de las disposiciones, se advierte que la de mayor rango no permite la limitación que prescribe la de inferior jerarquía. En efecto aquélla sólo admite la reglamentación del derecho a elegir por las causas que establece entre las que se destaca la ‘condena por juez competente en proceso penal’, de donde se desprende que la privación de la libertad mientras se desarrolla el juicio no es suficiente para restringir el ejercicio de aquel derecho cívico. Y si bien es cierto que los derechos reconocidos en la Convención no son absolutos y admiten reglamentación -al igual que todos los garantizados por nuestra Carta Magna tal como lo ha señalado reiteradamente el Tribunal-, según mi punto de vista la limitación impuesta por el art 3°, inc. d) del Código Electoral Nacional excede largamente el criterio de razonabilidad exigido, tanto por los arts. 30 y 32.2 del mencionado Pacto como por el art. 28 de la Constitución Nacional para regular los derechos individuales (...)”.

Finalmente, y sobre el agravio formulado por el C.E.L.S. atento a que entendía que resultaba insuficiente la declaración de inconstitucionalidad de la norma consideró que:

“(...) Es cierto -y el propio CELS lo reconoce- que los magistrados no pueden dictar las normas regulatorias del acto comicial, pero estimo que ese no es el único modo de permitir el goce del derecho constitucional vulnerado -tal como parece entenderlo el *a quo*-, ya que existen otras alternativas y procedimientos del resorte de los restantes poderes del Estado aptos para alcanzar aquel resultado. En tales condiciones, la sentencia también desconoce la doctrina del Tribunal, que refiere que ‘la violación de un tratado internacional puede acaecer tanto para el establecimiento de normas internas que prescriban una conducta manifiestamente contraria, cuanto por la omisión de establecer disposiciones que hagan posible su cumplimiento. Ambas situaciones resultan contradictorias con la previa ratificación internacional del tratado’ (...)”.

Sentencia de la CSJN (2002)²⁴

En su sentencia del 9 de abril de 2002, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sus propios fundamentos resolvió hacer lugar a la queja interpuesta por el C.E.L.S., declarar procedente el recurso extraordinario, y confirmar la sentencia apelada en cuanto declaró la inconstitucionalidad del art. 3º inc. d) del Código Electoral Nacional.

No obstante, revocó parcialmente la sentencia de la Cámara Nacional Electoral e intimó por el plazo de seis meses al Poder Legislativo y Ejecutivo Nacional a que adopten las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados.

Orazi, Martín Oscar s/ inhabilitación (art. 3 CEN)²⁵

Síntesis

En el caso, la discusión giró en torno a la constitucionalidad de las normas que prevén la inhabilitación del derecho al sufragio de las personas condenadas con penas privativas de la libertad y el acceso a la tutela judicial efectiva.

24. Cfr. Fallos 325:524, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5182931>

25. “Orazi, Martín Oscar s/ inhabilitación (art. 3 CEN)”, CNE 3995/2015/CS1, de 28/09/2017, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2017/VAbramovich/septiembre/Orazi_Martin_CNE_3995_2015.pdf

El actor inició una acción para solicitar su rehabilitación para poder ejercer su derecho al voto a pesar de estar cumpliendo una pena de prisión. Sostuvo que el art. 3. incs. e), f) y g) del Código Electoral Nacional²⁶ y los arts. 12 y 19, inc. 2 del Código Penal de la Nación²⁷ eran inconstitucionales en cuanto preveían la privación del derecho electoral de las personas condenadas en sede penal.

El Juzgado de Primera Instancia rechazó la demanda entablada por el actor. Contra esa resolución, interpuso recurso de apelación, donde intervino la Cámara Nacional Electoral, que revocó la sentencia anterior y declaró la inconstitucionalidad de las normas mencionadas.

Sin embargo, el Tribunal también analizó el modo en que correspondía hacer efectivo el ejercicio del derecho al sufragio. En este sentido, se refirió al precedente «Mignone»²⁸ del Máximo Tribunal Federal, y sostuvo que la declaración de inconstitucionalidad de la denegación del derecho al sufragio exigía que el Poder Legislativo sancionara un nuevo marco reglamentario de los derechos políticos.

En esas condiciones, la Cámara Nacional Electoral entendió indispensable requerir al Congreso de la Nación a fin de revisar, a la mayor brevedad posible, la regulación vigente relativa al derecho al sufragio de los condenados.

Contra ese pronunciamiento, el actor interpuso recurso extraordinario. Argumentó que la sentencia de la Cámara Nacional Electoral, al diferir el ejercicio de su derecho a votar hasta que el Congreso de la Nación revisara la reglamentación vigente, implicaba una lesión a su derecho a la protección judicial efectiva consagrado en el art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ese recurso fue concedido exclusivamente en relación con la cuestión federal planteada y denegado expresamente respecto de los agravios relativos a la arbitrariedad de la sentencia.

Dictamen de la PGN (2017)

En su dictamen del 28 de septiembre de 2017, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor

26. Código Electoral Nacional —Ley N° 19.945—, art. 3 incs. e), f) y g): “Están excluidos del padrón electoral: e) Los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena; f) Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis; g) Los sancionados por la infracción de deserción calificada, por el doble término de la duración de la sanción...”

27. Código Penal de la Nación —Ley N° 11.179—, art. 19 inc. 2: “La inhabilitación absoluta importa: 2º. La privación del derecho electoral...”

28. Cfr. Fallos 325:524, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5182931>

Abramovich, comenzó por destacar el lugar privilegiado que tiene el derecho al voto, consagrado en los arts. 37 de la Constitución Nacional, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales.

Hizo referencia a la reiterada jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal, acerca de que el art. 18 de la Constitución Nacional consagra la posibilidad de concurrir ante algún órgano jurisdiccional en procura de obtener de él una sentencia útil relativa a los derechos de los litigantes.

En este sentido, señaló que:

“(...) las normas constitucionales exigen un remedio judicial que tutele efectivamente el derecho al sufragio del actor (...) la reparación de la lesión al derecho constitucional del actor se encuentra inescindiblemente vinculada a la reforma general del sistema que permita votar a las personas condenas. Esta regulación corresponde al Congreso de la Nación (cf. Art. 77, Constitución Nacional) (...) en este caso es necesario disponer de una regulación que establezca el padrón electoral correspondiente, las mesas de votación, pautas de seguridad, confidencialidad y obligatoriedad en el contexto particular de los establecimientos penales (...) En esas circunstancias, la reparación del derecho afectado requiere de la implementación de una normativa general que disponga los mecanismos para que las personas condenadas puedan votar, lo cual en principio no es competencia del Poder Judicial (...)”.

Asimismo, se refirió al precedente “Mignone” del Máximo Tribunal Federal, y consideró que:

“(...) la Corte Suprema resolvió que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo debían adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados dentro del plazo de seis meses (...) De modo análogo, en el presente caso la Cámara Nacional Electoral resolvió que el Poder Legislativo debía establecer las condiciones para hacer efectivo el derecho al voto de los condenados privados de su libertad. Esa decisión procura el ejercicio autónomo de las competencias constitucionales de cada órgano del Estado, tal como he señalado. A su vez, ofrece un remedio efectivo ante la constatación de la violación a un derecho político esencial en tanto ordena la regulación de un sistema electoral compatible con los estándares constitucionales reseñados (...)”.

Además, destacó que un plazo fijo indeterminado no significaba que la sentencia fuese

meramente declarativa, ni que dejaba librado su cumplimiento al arbitrio de los órganos estatales competentes.

Explicó que la pauta temporal «a la mayor brevedad posible» empleada por la Cámara Nacional Electoral indicaba urgencia y era utilizada en reiteradas oportunidades por los tribunales judiciales. De tal modo, aseguró que:

“(…) El establecimiento de esta pauta temporal contribuye a asegurar que el remedio dispuesto sea eficaz y no constituya una decisión meramente declarativa (…). Para el supuesto de constatarse la renuencia o inacción del Poder Legislativo, el plazo estimativo dispuesto en la sentencia facilita la tarea judicial de supervisar su cumplimiento en el marco del proceso de ejecución, de modo de evitar que la situación actual de afectación del orden constitucional se prolongue irrazonablemente en el tiempo (…).”

Por los motivos expuestos, concluyó que:

“(…) la violación al derecho al voto declarada en las presentes actuaciones encuentra adecuado remedio en la sentencia apelada en tanto dispone que las autoridades constitucionalmente habilitadas para regular el sistema electoral modifiquen las normas declaradas inconstitucionales (…).”

Sentencia de la CSJN (2022)²⁹

En su sentencia del 10 de febrero de 2022, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de conformidad con el dictamen del Procurador Fiscal, resolvió declarar formalmente admisible el recurso extraordinario interpuesto, y confirmar la sentencia apelada.

Incidente nº 1 – Imputado: Z, Víctor Manuel s/incidente de recurso extraordinario³⁰

Síntesis

En el caso, la discusión giró en torno a la constitucionalidad de las normas que prevén la

29. Cfr. Fallos: 345:50, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7727001>

30. “Incidente nº 1 – Imputado: Z, Víctor Manuel s/incidente de recurso extraordinario”, FMP 23692/2015/TO1/19/1/1/CS1, de 25/05/2023, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2023/ECasal/mayo/Incidente_FMP_23692_2015_TO11911CS1.pdf

inhabilitación del derecho al sufragio como imposición de pena para los condenados con sentencia firme.

El señor “Víctor Manuel Z” fue condenado a la pena de seis años de prisión, multa de doscientos veinticinco pesos, accesorias legales y costas, por resultar autor penalmente responsable del delito de tenencia ilegítima de estupefacientes con fines de comercialización, agravado por haber intervenido en el más de tres personas para cometerlo (cfr. arts. 5 inc. c) y 11 inc. c) respectivamente, de la Ley N° 23.737).³¹

El Defensor oficial solicitó ante el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Mar del Plata, quien tenía a cargo la ejecución de la pena, la rehabilitación de su asistido para que pudiera votar, y subsidiariamente se resolviera la inconstitucionalidad de los arts. 12 y 19 inc. 2° del Código Penal de la Nación y art. 3 inc. e) del Código Electoral Nacional.

El Tribunal decidió no hacer lugar a la rehabilitación, por no adecuarse a lo normado en los arts. 5, 12 y 19 del Código Penal y rechazó, además, el planteo de inconstitucionalidad introducido. Ese fallo fue impugnado por la defensa del imputado, a través de un recurso de casación e inconstitucionalidad, los cuales fueron concedidos.

La Sala III, de la Cámara Federal de Casación Penal resolvió por mayoría, hacer lugar al recurso interpuesto por la defensa oficial, y revocó la resolución recurrida. En el mismo sentido, declaró la inconstitucionalidad planteada en relación con la restricción del derecho al voto de “Víctor Manuel Z”.

Contra ese pronunciamiento, la Fiscalía Federal interpuso recurso extraordinario, que fue concedido.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 25 de mayo del 2023, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, sostuvo que el remedio federal intentado era formalmente admisible, toda vez que se encontraban en juego la interpretación e inteligencia de normas federales.

En primer lugar, aclaró que la cuestión debatida ante los estrados del Máximo Tribunal no contaba con un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

Es que los votos en mayoría de la Cámara Federal de Casación Penal hicieron mención del

31. Ley N° 23.737, “Ley de estupefacientes”, sancionada el 21/09/1989, promulgada de hecho el 10/10/1989 y publicada en el B.O. del 11/10/1989.

precedente “Orazi”³², para declarar la inconstitucionalidad de las normas referidas.

Indicó que en esa sentencia la cuestión debatida quedó limitada exclusivamente a revisar si la pauta temporal establecida por la Cámara Electoral Nacional para que el Congreso Nacional cumpliera con la sentencia dictada garantizaba adecuadamente el derecho a la tutela judicial efectiva del actor, pero no hubo pronunciamiento sobre la inhabilitación del derecho al sufragio como imposición de pena, para los condenados con sentencia firme.

Destacó que, si bien poseen una enorme trascendencia para la vida democrática los derechos electorales y su condición universal, estos motivos no resultaban suficientes para declarar la inconstitucionalidad de las normas federales involucradas.

De este modo, argumentó que:

“(...) la inhabilitación electoral priva a quien la sufre del ejercicio del derecho al voto que es trascendental para la vida democrática. Pero también el derecho a la libertad tiene la misma o incluso más trascendencia y, sin embargo, su privación como consecuencia de la imposición de una pena expresamente la admite nuestra Norma Fundamental (artículo 18). Por el contrario, el propio artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, referido a los derechos políticos, luego de declarar la vigencia del derecho a votar y ser elegido, aclara expresamente que la ley puede restringir su ejercicio, entre otras razones, precisamente ‘por condena, por juez competente, en proceso penal’ (...)”.

Tampoco resultó suficiente argumento que el Estado Nacional no hubiera explicado cual era la finalidad que se perseguía al prohibir en forma genérica el voto de las personas condenadas. En este sentido, precisó que:

“(...) la inhabilitación (absoluta) es una de las penas del artículo 5 del Código Penal, es decir, una privación de derechos que regula como pena nuestra legislación penal (artículo 19 del Código Penal) y, como tal, del mismo modo que sucede con las penas privativas de libertad, no precisa más justificación para su admisibilidad constitucional que la que surge de las teorías de la pena que legitiman al Derecho Penal. Brevemente: así como sería inadmisibles condicionar la constitucionalidad de las penas privativas de la libertad (reclusión y prisión) a la persecución de un fin público adicional, así también lo es hacerlo respecto de la pena de inhabilitación, en este caso, electoral. Lo dicho no implica desconocer la máxima según la cual

32. Cfr. Fallos: 345:50, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7727001>

la persona encarcelada goza de todos los derechos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de la libertad (...).”

En consecuencia, estimó que la discusión de fondo era si el legislador podía constitucionalmente establecer penas que no consistieran en la privación de la libertad, sino de otros derechos, como en el caso, el de votar. En efecto, consideró que:

“(...) la respuesta afirmativa es evidente (...) Se priva al condenado de la libertad, pero también en cierta medida de su propiedad o el ejercicio de otros derechos sin ningún otro fundamento adicional (como sucede también con la privación del derecho electoral) al que legitima la imposición de las penas en general, tal como incluso sucede con la sanción prevista en el inciso 4° del artículo 19 del Código Penal que ha sido objeto de análisis en el caso de Fallos: 344:391. Es decir, las teorías de la pena justifican la imposición no sólo de la privación de la libertad sino también de la privación de cualquier otro derecho que el legislador decida establecer como pena conjunta o accesoria (...).”

Además, reiteró que, en el supuesto de autos, no resultaba aplicable la doctrina del precedente del Máximo Tribunal Federal en “Mignone”³³ porque en él se cuestionaba la exclusión del padrón electoral de personas procesadas, es decir, sin condena, a diferencia del caso en cuestión, donde se hallaba en discusión la legitimidad de una pena y la admisibilidad o no de la restricción de un derecho so pretexto de la ejecución de una pena privativa de la libertad.

En su dictamen, también analizó el precedente “Dessy”³⁴ del Máximo Tribunal Federal, donde la pena que se pretendía revisar, y se le había impuesto al condenado, no se hallaba en ninguna otra norma, ni en el Código Penal. Por consiguiente, afirmó que:

“(...) el modo de ejecución de las penas no puede revestir el carácter de una condena accesoria que no corresponda a las aplicadas en las sentencias que emanan del Poder Judicial, ni a la pena establecida por la ley para el delito de que se trate’. Es decir, a diferencia de los supuestos considerados en esas sentencias, en el sub lite sí hay una norma en el Código Penal que impone como pena al condenado una inhabilitación electoral (artículos 12 y 19, inciso 2°, del Código Penal), aplicada en una sentencia emanada del Poder Judicial (...).”

33. Cfr. Fallos: 325:524, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5182931&cache=1728488107689>

34. Cfr. Fallos: 318:1894, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=3672241&cache=1728488372263>

En cuanto al fundamento específico para la imposición de esta clase de penas (ya sea con carácter principal o accesorias) para ciertos delitos, argumentó que:

“(…) se ha señalado, en efecto, que la privación del derecho electoral por el tiempo de la condena –incluida en la inhabilitación absoluta– atiende principalmente a razones de indignidad que el legislador considera presentes bien por la naturaleza del delito (por ej., arts. 214 [traición], 261 [peculado], 268 (2) [enriquecimiento ilícito], 269 [prevaricato] del Cód. Penal) o bien por su gravedad (y, consiguientemente, también de la pena [art. 12 del Cód. Penal]) (cf., entre otros, De la Rúa, Jorge, Código Penal Argentino, Parte General, 2ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1997, ps. 269 y ss.; Núñez, Ricardo, Tratado de Derecho Penal, t. II, Parte General, 2ª ed., Lerner, Córdoba, 1988, ps. 431 y ss.; Herrera, Julio, La reforma penal, Librería e Imprenta de Mayo, Buenos Aires, 1911, p. 97) (…)”.

De hecho, sostuvo que la propia Cámara Federal de Casación Penal estableció en su sentencia razones para la restricción del derecho a votar, en el caso de los condenados, sólo que discrepaban en el alcance que, con base en ese fundamento, decidió el legislador que era una condena a más de tres años de prisión o reclusión.

En efecto, afirmó que:

“(…) ni es cierto que se trate de una pena ‘automática, sin vinculación alguna con la situación del condenado’, en tanto responde siempre a la gravedad del delito y de la pena, ni tampoco lo es que la supuesta falta de ‘mérito de los hechos y circunstancias de cada caso’ sea necesariamente para los jueces causa de invalidación necesaria de cualquier otra restricción de derechos electorales (no, claramente, como se dijo, cuando se trata de la faz pasiva del derecho al sufragio) (…) no es posible soslayar, por lo demás, que la posición de los magistrados importa, asimismo, un cuestionamiento general a la valoración del legislador penal que considera graves las penas de privación de libertad de más de tres años y utiliza ese criterio para la regulación de otros importantes institutos (arts. 26 y 76 bis del Cód. Penal) (…)”.

Una vez finalizado el test de razonabilidad de las normas en cuestión, dictaminó que no correspondía declarar la inconstitucionalidad de la inhabilitación para votar, porque se trataba de una pena que tenía sustento legal en el Código Penal y Electoral de la Nación.

De este modo, concluyó que:

“(…) la regulación que ha hecho el legislador de esa inhabilitación, con base en esos

fundamentos y en la gravedad del delito y de la pena impuesta, se mantiene dentro del marco de lo razonable y, consiguientemente, de lo establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que expresamente las autoriza ‘por razones [...] de condena, por juez competente, en proceso penal’ (...).’

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación del presente trabajo la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

b) Personas con discapacidad

 **F., H. O. s/ Art. 152 ter. Código Civil**³⁵

Síntesis

En el caso la controversia consistió en determinar si las disposiciones del Código Nacional Electoral que inhabilitaban a personas con discapacidad a ejercer su derecho al voto eran o no compatibles con la Constitución Nacional y el resto de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

El señor “H.O.F.” tenía 72 años de edad y vivía solo desde el fallecimiento de su madre en 1986. A raíz de una denuncia realizada por un centro de jubilados al que asistía, se constató que se encontraba en estado de abandono. Así, en el año 1997, el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados inició un proceso de estudio del caso.

En el marco de aquella investigación, se concluyó que el actor padecía una debilidad mental discreta y, en consecuencia, la Asesora de Menores e Incapaces promovió la declaración de incapacidad por demencia por considerar que no tenía aptitud para dirigir su persona o administrar sus bienes. Esta fue decretada el 16 de noviembre de 2000, designándose como curador a un vecino.

En el año 2003 se removió del cargo al curador asignado debido a la situación de riesgo en la que se encontraba “H.O.F.”. No obstante, la medida recién se hizo efectiva cinco años

35. “F., H. O. s/ Art. 152 ter. Código Civil”, CIV 83563/1997/CS1, de 06/04/2016, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2016/VAbrahamovich/abril/FHO_CIV_83563_1997.pdf

después, momento en que la curaduría quedó a cargo del Ministerio Público, y se designó a su cuidadora.

Desde ese entonces, “H.O.F.” expresó su decisión de votar, que reiteró y manifestó en varias instancias evaluatorias. Esto condujo a que la Asesora de Menores e Incapaces requiriera al Juzgado específicamente que se le permitiera ejercer su derecho al voto.

La curadora pública motivó la promoción de la rehabilitación, por los resultados de diversos informes sociales e interdisciplinarios que daban cuenta de los avances y mejoras en la salud psicofísica de “H.O.F.”. Si bien requería supervisión, era una persona autónoma, que se hacía entender y podía prestar su consentimiento informado.

El Juzgado a cargo rechazó el pedido de rehabilitación de “H.O.F.” y mantuvo la declaración de incapacidad absoluta por demencia en los términos del art. 141 del Código Civil. En esa misma resolución, estableció la denegatoria del pedido de ejercicio del derecho al voto.

Apelada la resolución por la curadora pública, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Sala F, confirmó la resolución de primera instancia, y sostuvo que la inhabilidad para votar del señor “H.O.F.” respondía a lo previsto en el art. 3, inc. a) del Código Electoral Nacional en tanto excluía expresamente del padrón electoral a los “dementes o declarados tales en juicio”.

De este modo el Tribunal concluyó que la capacidad del señor “H.O.F.” se restringía para todos los actos de la vida civil, sean actos de carácter personal o patrimonial, no pudiendo dirigir su persona, ni administrar o disponer de sus bienes.

Contra ese pronunciamiento, la curadora pública interpuso recurso extraordinario federal, por considerar que se había vulnerado el plexo normativo en materia de salud mental y derechos humanos, en especial el derecho al voto, a la igualdad y a la autonomía personal de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad — arts. 12 y 29 —, Convención Americana de Derechos Humanos — art. 23 —, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos — art. 25 —, la Ley “Derecho a la Protección de la Salud Mental” — Ley N° 26.657³⁶ — y el art. 152 ter, del derogado Código Civil de la Nación.

La Cámara de Apelaciones concedió el recurso, y sustanciado el procedimiento se le corrió vista a la Defensora General de la Nación que esgrimió la inconstitucionalidad del art. 3, inc. a), del Código Electoral Nacional.

36. Ley N° 26.657 “Ley Nacional de Salud Mental”, sancionada el 25/11/2010, promulgada el 02/12/2010 y, publicada en el B.O. del 03/12/2010.

Dictamen de la PGN (2016)

En su dictamen del 6 de abril del 2016, el Procurador Fiscal ante la CSJN, Víctor Abramovich, opinó que correspondía hacer lugar al recurso extraordinario federal y revocarse la sentencia recurrida.

Especificó que, si bien la resolución no configuraba sentencia definitiva, su palmaria virtualidad para generar perjuicios de difícil o imposible reparación ulterior autorizaba a reputarla como tal. Asimismo, se ponía en tela de juicio la inteligencia de normas de naturaleza federal.

Indicó que le asistía razón a la recurrente ya que se había realizado una interpretación inadecuada del derecho federal, y argumentó que:

“(...) la capacidad de H. O. F. para ejercer su derecho al voto no debió determinarse en forma automática como consecuencia de su declaración general de incapacidad, en los términos del artículo 141 del Código Civil, y de la aplicación del artículo 3, inciso a) del Código Nacional Electoral, reproduciendo el viejo modelo de incapacitación. Por el contrario, debió decidirse a la luz de los principios y garantías inherentes al modelo social de la discapacidad adoptado por la Constitución Nacional y las normas legales reglamentarias que imponían realizar una evaluación pormenorizada y específica sobre la capacidad de H. O. F. para votar, y designarle apoyos en caso de concluir que presentaba alguna dificultad para el ejercicio autónomo de ese derecho (...)”.

Precisó que la incorporación al ordenamiento jurídico de la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad dotada luego de jerarquía constitucional a través de la Ley N° 27.044³⁷, produjo un cambio profundo en el enfoque acerca de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental.

Por consiguiente, afirmó que:

“(...) Se abandonó el sistema de sustitución y subrogación de la voluntad, y se lo reemplazó por un modelo social de la discapacidad que las concibe como titulares y sujetos plenos de derechos, reconociendo en el artículo 12 de ese instrumento internacional que tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones que los demás y que se debe disponer un sistema de toma de decisiones con apoyos

37. Ley N° 27.044 “Jerarquía Constitucional Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, sancionada el 19/11/2014, promulgada el 11/12/2014 y, publicada en el B.O. del 22/12/2014.

(...) Este modelo social fue receptado luego por la ley 26.657 de Derecho a la Protección de la Salud Mental (...) Según el artículo 42 de esa ley, las declaraciones judiciales de inhabilitación o incapacidad deberán fundarse en un examen de facultativos conformado por evaluaciones interdisciplinarias y deberán especificar las funciones y actos que se limitan, procurando que la afectación de la autonomía personal sea la menor posible (...).”

También expuso que ese modelo fue el que se consagró en el Código Civil y Comercial de la Nación, que reconocía que la capacidad general de ejercicio de la persona humana se presume y la limitación de la capacidad para realizar determinados actos jurídicos es de carácter excepcional.

Así, aplicó esos principios respecto de la restricción del derecho al voto del señor, “H.O.F.” y de este modo sostuvo que:

“(...) De acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la legislación nacional, H. O. F. es capaz para ejercer el derecho al voto y su restricción es de carácter excepcional. Para que dicha restricción, y su consecuente exclusión del padrón electoral, resultara válida, se debió concluir que carecía de capacidad para realizar ese acto político específico, a través de evaluaciones que brindaran las razones concretas por las cuales no se encontraba en condiciones de ejercer su derecho al sufragio de manera autónoma (...) (arts. 12, incs. 3 y 4, Y 29, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPRD), Observación General 1, 19 de mayo de 2014, párrs. 48 y 49 y art. 42, ley 26.657) (...)”.

Asimismo, razonó que:

“(...) ninguno de los informes obrantes en la causa abordó o aconsejó la limitación del derecho al sufragio (...) Al respecto, los jueces Petracchi y Fayt afirmaron: ‘el sufragio universal hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo. Todo otro sistema electoral niega la igualdad de los ciudadanos y, a diferencia del sufragio restringido, que clausura el acceso al poder al pueblo, su función es hacer posible el gobierno del pueblo o de una de sus mayorías, aproximando el ideal democrático a la realidad de la vida. La historia, la de nuestro país y la de muchos otros, muestra la lucha por su consagración plena y el sucesivo abandono de clasificaciones que reparaban en el sexo, estado o condición del elector, tal como disponía el art. 2º de la ley 8871, conocida como Ley Sáenz Peña’ (Fallos: 325: 524, ‘Mignone’, considerando 10º) (...)”.

Manifestó que las personas con discapacidad han sido objeto de una exclusión sistemática

del cuerpo electoral y la discapacidad mental ha sido considerada históricamente como un factor determinante para negar el ejercicio de la ciudadanía política. En este sentido argumentó que:

“(...) el modelo social de la discapacidad que adopta la Constitución obliga a todo el aparato del Estado a avanzar gradualmente en la superación de las barreras sociales, culturales y jurídicas que impiden la plena participación de las personas con discapacidad mental en el proceso electoral (...) En igual sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en un caso sobre el derecho al voto de las personas con discapacidad mental, sostuvo que si la restricción de ese derecho se dispone respecto de un grupo en situación de vulnerabilidad, que ha sido objeto de discriminaciones históricas, el Estado debe esgrimir razones de mucho peso para disponerla (...) (TEDH, ‘Caso de Alajos Kiss v. Hungary’, sentencia del 20 de mayo de 2010., párr. 42) (...)”.

A raíz del análisis del plexo normativo universal y local en la materia y de los informes favorables para el señor “H.O.F.”, concluyó que este debía ser incluido en el padrón electoral a los efectos de que pudiera ejercer su derecho al sufragio.

Finalmente, y sobre el agravio referido a la inconstitucionalidad del art. 3 inc. a) del Código Nacional Electoral entendió que:

“(...) ha quedado tácitamente derogado en virtud del nuevo régimen instituido por el Código Civil y Comercial de la Nación (Fallos: 322:1520) (...) que implementa de manera más clara y precisa el modelo social de la discapacidad, en consonancia con las directrices constitucionales (...) el sistema legal concibe a las personas con discapacidad mental como titulares y sujetos plenos de derechos que ya no son dementes ni incapaces pues lo único que se puede limitar es la autonomía para realizar determinados actos jurídicos (...) En este contexto, ya no es posible mantener la categoría jurídica de demente, en los términos del artículo 3, inciso a, del Código Electoral, puesto que el Código Civil y Comercial de la Nación, norma posterior específica de igual jerarquía, ha diseñado un sistema en el que no se admite la limitación de la capacidad de los sujetos sino únicamente de sus actos específicos (...)”.

Sentencia de la CSJN (2018)³⁸

En su sentencia del 10 de julio de 2018, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sus propios fundamentos resolvió declarar procedente el recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada.

38. Cfr. Fallos: 341:745, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7463042>

IV. Requisitos para cargos públicos electivos

 **Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de diputados) s/ Incorporación a la cámara de diputados³⁹**

Síntesis

La controversia del caso consistió en determinar cuáles son los requisitos que deben cumplir los candidatos para ocupar cargos públicos electivos, y en el caso particular, si la Cámara de Diputados de la Nación al juzgar la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros podía o no denegar su incorporación al órgano parlamentario.

El 1º de diciembre de 1999 la Cámara baja le rechazó el diploma expedido por la Justicia Electoral para desempeñarse como Diputado nacional por la Provincia de Tucumán, al actor Antonio Domingo Bussi.

Para adoptar esa decisión, la Cámara de Diputados procedió al estudio del título presentado por el actor, de conformidad con su Reglamento Interno y las disposiciones establecidas en la Constitución Nacional, en virtud de lo dispuesto por el art. 64. Alegó en su dictamen que la Norma Fundamental prohibía que una persona que participó de un golpe de Estado, que se caracterizó por ser un régimen responsable de múltiples vulneraciones a los derechos humanos, que perturbó el orden constitucional o que lo consistió ocupando cargos públicos de suma trascendencia, podía desempeñarse como tal para el cargo al que fue electo.

En efecto, de los antecedentes del Diputado surgía que ocupó entre 1975 y 1981, el cargo de interventor de la Provincia de Tucumán, así como la imputación que se le formulaba en causas vigentes por transgresiones a los derechos humanos.

En conclusión, la Cámara de Diputados de la Nación resolvió que el actor no resultaba “idóneo moralmente” para ocupar un cargo público en períodos democráticos.

El actor, judicializó por vía del amparo la decisión adoptada por la Cámara baja, y la jueza electoral de la Capital Federal confirmó la decisión de aquel Órgano. Contra dicha

39. “Bussi, Antonio Domingo c/ Estado Nacional (Congreso de la Nación – Cámara de diputados) s/ Incorporación a la cámara de diputados”, B, 903, XL, de 31/5/2005, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2005/righi/bussi_b_903_l_40.pdf

resolución, interpuso recurso de apelación. La Cámara Nacional Electoral, revocó la sentencia de primer grado, e hizo lugar al amparo.

El Tribunal señaló que si bien la causa se encontraba en estado de fallar catorce días después del vencimiento del mandato del Diputado nacional al cual pretendía acceder el actor, la CSJN en una resolución previa, les imponía el deber de dictar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

La Cámara Nacional Electoral consideró que la facultad que el art. 64 de la Constitución Nacional le confiere a ambas Cámaras del Congreso, sólo podía referirse a la revisión que debían efectuar sobre la legalidad de los títulos y la autenticidad de los diplomas, y no cabía asimilarlo al que efectúa la Justicia Electoral en todas las etapas correspondientes a dicho proceso.

Contra esa resolución, la Cámara de Diputados de la Nación interpuso recurso extraordinario, el que fue concedido.

Dictamen de la PGN (2005)

En su dictamen del 31 de mayo del 2005, el entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, dictaminó que el recurso extraordinario interpuesto debía ser declarado formalmente procedente pues en autos se discutía la interpretación de disposiciones de la Constitución Nacional — arts. 1º, 16, 22, 48, 64, 66 y 75 inc. 22 —, y correspondía revocar la sentencia de la Cámara y rechazar el amparo interpuesto.

En primer lugar, analizó la existencia de un “caso” susceptible de ser resuelto por el Tribunal, o si por el contrario había devenido en abstracto, pues había transcurrido por completo el plazo del mandato del cargo electivo.

En ese sentido, indicó que más allá del supuesto derecho subjetivo que invocaba Antonio Domingo Bussi, a ejercer el cargo de Diputado nacional, se había puesto en tela de juicio el ejercicio que una de las Cámaras del Congreso efectuó de acuerdo a las facultades que le otorgaba el art. 64 del texto constitucional, lo cual imponía la necesidad de una interpretación de la CSJN por la importancia institucional que revestía la cuestión debatida.

De este modo, recordó que:

“(…) En materia electoral, la Corte ha elaborado una doctrina particular según la cual, en los asuntos que resultan susceptibles de repetición (...) el hecho de que los agravios carezcan de actualidad no impide un pronunciamiento judicial

(...) Así, en la causa ‘Ríos’ se indicó que ‘la realización periódica de elecciones de diputados nacionales surge de las previsiones de la Constitución Nacional y es una disposición consustanciada con los principios de gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que es un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental (Fallos: 310:819, cons. 6º)’ (...).”

También precisó que aquella doctrina fue elaborada por la Corte Suprema de los Estados Unidos, que construyó una serie de excepciones a la teoría de las cuestiones abstractas, a fin de poder desarrollar su rol en los casos en los que era necesario dejar asentada una interpretación constitucional en asuntos que conmovían las bases mismas del sistema de gobierno representativo federal.

Por consiguiente, precisó que:

“(...) Nuestra Corte Suprema ha encontrado temprana y frecuente fuente de inspiración en las pautas establecidas por su par norteamericana (Fallos: 326:1778) y en numerosas ocasiones ha interpretado la Constitución Nacional siguiendo la doctrina constitucional de ese país (Fallos: 310:2342, entre otros) (...) Ya en 1911 la Suprema Corte de los Estados Unidos sostuvo que una cuestión traída a su conocimiento no resultaba abstracta si es ‘capable of repetition, yet evading review’ (‘Souther Pacific Terminal Company v. Interstate Commerce Comision’, 219 U.S 498 – 1911 -) (...) Por este motivo, estimo que se debe resolver la cuestión de derecho electoral presentada, en miras de determinar los límites de la facultad de la Cámara de Diputados al actuar como juez de las elecciones, derechos y títulos, conforme se desprende del art. 64 de la Constitución Nacional, facultad que es ejercida en forma repetida por esa Cámara cada vez que incorpora diputados electos como miembros de ese cuerpo (...).”

Sobre el fondo de la cuestión, explicó que se encontraba en discusión el alcance de las facultades de las Cámaras del Congreso Federal como “juez” de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez y, en especial, si ese juicio abarcaba la evaluación del requisito de “idoneidad para acceder a la función pública” de conformidad con los arts. 64 y 16 de la Constitución Nacional.

En un exhaustivo análisis, recordó los alcances del precepto constitucional en cuestión, y la evolución de esa disposición, y diversas posturas doctrinarias. En consecuencia, indicó que:

“(...) La magnitud institucional y funcional de esta potestad del Congreso de la

Nación ha sido destacada como 'el más importante y fundamental, sin duda de los privilegios colectivos de las Cámaras, es éste de ser único 'juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez' (González, Joaquín V., 'Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)', actualizado por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001, p. 319)' (...) Se observa de esta manera que la potestad constitucional analizada arrastra una larga y cargada historia de debates jurídicos, algunos de corte crítico y otros de apoyo expreso, más en todos los casos tanto la doctrina como la jurisprudencia no ha podido pasar por alto que la voluntad del constituyente expresada en el texto constitucional deja poco lugar para interpretaciones restrictivas de la cláusula, al definir la facultad del Congreso de emitir un juicio definitivo sobre el proceso electoral en sentido amplio (...)"

También descartó la posibilidad que sostenía el amparista y el Tribunal *a quo*, de que la Cámara de Diputados de la Nación no podía añadir nuevos requisitos o condiciones para acceder al ejercicio del cargo, ya que el juicio de admisibilidad de un legislador se debía ceñir a la verificación de los requisitos legales, establecidos en el art. 48 de la Constitución Nacional: la edad, el periodo de ciudadanía en ejercicio, ser natural de la provincia que lo elija, o el período de la residencia inmediata.

Esa interpretación, para el entonces Procurador General, resultaba incorrecta, ya que el propio sistema constitucional que regulaba la función de las cámaras de "emitir juicio" sobre los títulos de los legisladores electos, incluía tanto un análisis de las condiciones previstas por el precepto mencionado, como las establecidas en el art. 16 de la Constitución Nacional.

Para concluir de aquel modo, partió de la doctrina que emanaba del fallo "Powell v. Mc. Cormack" de la Corte Suprema de los Estados Unidos, que afirmaba que el Congreso al juzgar las calificaciones de sus miembros, se encontraba limitado al examen de las prescriptas en la Constitución, y a diferencia de la Constitución de los Estados Unidos, donde no existe ninguna norma en dicho texto que exigiera la "idoneidad" como requisito genérico para el acceso a cargos públicos, sí estaba prevista en el art. 16 de la Ley Fundamental.

Por lo tanto, argumentó que:

"(...) En virtud de ello, la doctrina desarrollada por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso 'Powell v. Mc. Cormack', debidamente adaptada a las peculiaridades de nuestra Constitución Nacional -determinación del requisito de idoneidad y mayor amplitud de las facultades de las cámaras-, impone concluir que la Cámara de Diputados está facultada para excluir a uno de sus miembros si éste

no satisface los requisitos establecidos en los arts. 48 y 16 del texto constitucional (...) Afirmar, entonces, que la evaluación de la idoneidad se encuentra excluida del juicio que está llamado a realizar el Congreso por imperio del art. 64 de la Constitución Nacional, por no encontrarse expresamente prevista esa condición en el art. 48, resulta una interpretación parcial, restrictiva y hasta abrogante de la Constitución, en tanto desconoce la existencia y vigencia de su art. 16, que recoge explícitamente esta exigencia como pauta de evaluación a los efectos de acceder a la función pública (...).”

Continuó con el estudio del art. 64 de la Constitución Nacional, y especificó que esa disposición le asignaba a cada Cámara del Congreso el rol de “juez”. Al realizar una interpretación de la norma, sostuvo que:

“(...) el sentido de este vocablo empleado por el constituyente en el art. 64 de la Constitución Nacional no puede ser distinto de aquel que se le otorga en el conjunto de su articulado. En efecto, cuando aquélla se refiere a la facultad de juzgar de la Cámara de Senadores en juicio político a los acusados en tal carácter por la Cámara de Diputados (arts. 59 y 53), nada indica allí que el fallo que debe emitirse como resultado de ese juicio deba ser limitado a determinado aspecto (...) Del mismo modo, entonces, cuando la Constitución Nacional otorga a las cámaras legislativas la facultad de ser ‘juez de las elecciones, títulos y derechos’ de sus miembros, las apodera para efectuar un proceso al cabo del cual se expidan sobre ciertas circunstancias. Es, pues, la atribución de emitir una opinión, una valoración, una decisión, un juicio no limitado sobre aquellos extremos objeto de juzgamiento: las elecciones, títulos y derechos de sus miembros (...).”

Luego de afirmar que la Cámara de Diputados de la Nación actuó dentro del límite de la facultad que la Constitución Nacional le concedía en el art. 64, examinó si la decisión fue derivada de “directrices objetivas constitucionales”, desde el punto de vista formal y sustancial.

Desde la formalidad del procedimiento que concluyó con su exclusión, verificó si este cumplió con los requisitos esenciales que garantizaban una adecuada defensa y un debate suficiente sobre la materia. Detalló brevemente el procedimiento llevado a cabo por la Cámara de Diputados de la Nación, y afirmó que:

“(...) al diputado electo Antonio Domingo Bussi se le otorgó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa en forma reiterada; se le permitió examinar y responder los argumentos y la documentación en la que se basaban las impugnaciones, aportar los elementos probatorios que consideró útiles, contar con patrocinio letrado

y realizar varias presentaciones que fueron tratadas por la Comisión encargada de llevar adelante el proceso (...) Se concluye así, sin hesitación, que el proceso cumplió con las formas esenciales relativas a la acusación, defensa, prueba y sentencia, y por ello debe considerarse que no ha mediado en el caso apartamiento de los principios del debido proceso (doctrina de Fallos: 125:10; 127:36; 189:34; 308:1557; 317:2043; 318:1234; 325 :20 19). En consecuencia, desde el punto de vista formal, puede afirmarse la adecuación constitucional del juicio que precedió a la exclusión de Antonio Domingo Bussi de la Cámara de Diputados (...).”

En lo sustancial, y para analizar la razonabilidad de la decisión, entendió que era preciso evaluar el contenido “ético-normativo” de los arts. 16, 29, 36 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos de igual jerarquía. De este modo, opinó que:

“(...) la idoneidad es condición necesaria para el acceso a la función pública incluso en aquellos supuestos en los que el arribo al cargo sea por vía electoral (...) Respecto a su contenido, la Corte tiene dicho que (...) tal concepto no excluye la imposición de requisitos éticos, como son los atinentes a la integridad de la conducta (Fallos: 238: 183). En esta línea, en Fallos 321: 194, sostuvo que ‘[e]n lo atinente al empleo público, el concepto de idoneidad supone un conjunto de requisitos de distinta naturaleza [...] La aptitud técnica, física y en particular la moral configuran exigencias de carácter genérico (...) dotar de contenido al concepto ético de idoneidad del art. 16 del texto constitucional no implica un juicio subjetivo, sino histórico y jurídico objetivo, que intenta evitar la incoherencia del sistema, apoyado en el ordenamiento positivo más elaborado y de máxima jerarquía’ (...).”

A raíz de la interpretación de los arts. 29, 36 y 16 de la Constitución Nacional, entendió que:

“(...) los constituyentes originarios quisieron reafirmar la vigencia de la ética republicana como principio constitucional (...) se desprende que los valores republicanos y democráticos se encuentran expresamente incorporados al ordenamiento jurídico argentino a nivel constitucional (arts. 29 y 36) (...) De allí se deriva que es una pauta ética valiosa y necesaria que los funcionarios públicos posean dichos valores democráticos y republicanos y que no hayan participado en hechos que impliquen alzarse contra los poderes constitucionalmente constituidos y ejercer la suma del poder público. Por ello, quien pueda ser encuadrado en esa situación objetiva no posee los requisitos éticos que integran el concepto de idoneidad del art. 16 de la Constitución Nacional, como recaudo excluyente para

el acceso a la función pública (...).”

Luego de precisar el alcance del concepto “idoneidad” y de los “contenidos éticos” que impuso el Sistema Constitucional, se avocó a verificar si del caso en concreto se configuraba la situación objetiva.

Consideró que los hechos que tuvo en cuenta la Cámara de Diputados de la Nación, para decidir de tal modo referían a la participación activa de Antonio Domingo Bussi como funcionario del régimen *de facto* instaurado por las fuerzas armadas en marzo de 1976, con un cargo y responsabilidad de importancia tal que implicó una activa participación en el gobierno y la comisión de innumerables crímenes por los cuales fue imputado y luego amnistiado.

En consecuencia, destacó que:

“(...) Se valoró especialmente que el nombrado ejerció como ‘gobernante de facto de la Provincia de Tucumán’, entre otros cargos, es decir, el de máxima autoridad política y militar de esa provincia (...) Específicamente, en la Provincia de Tucumán, el Informe de la Comisión Nacional sobre Desaparición Forzada de Personas comprobó la existencia de 15 centros clandestinos de detención durante el gobierno de facto (conf. ‘Nunca Más’, EUDEBA, Buenos Aires, 1984, p. 213/216) (...) a la luz de estas circunstancias, es claro que el disvalor que ya se desprende del hecho de haber formado parte de ese gobierno con un cargo de máxima responsabilidad, permite razonablemente afirmar un reproche ético incompatible con el requisito de idoneidad necesario para el acceso a la función pública (...).”

Finalmente, realizó un análisis a partir la normativa del derecho internacional de los derechos humanos, y concluyó que:

“(...) Desde esta perspectiva, en mi concepto, el rechazo del diploma del diputado electo Antonio Domingo Bussi, con sustento en su inidoneidad moral ante la evidencia de que tuvo un rol protagónico en un régimen responsable de graves violaciones de los derechos humanos, se ajusta a las prescripciones del derecho internacional en la materia y contribuye a su efectiva realización, adoptada por un órgano del Estado que compromete su responsabilidad internacional (Fallos: 315: 1513) (...) En el presente caso, la Cámara de Diputados de la Nación ha llevado adelante dicho juicio, aplicando las pautas éticas derivadas de la Constitución Nacional y cumpliendo las normas del derecho internacional de los derechos humanos, sin que se advierta en tal proceder extralimitación en el ejercicio de los poderes que la Constitución le asigna (...).”

Sentencia de la CSJN (2007)⁴⁰

En su sentencia del 13 de julio de 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por mayoría, declaró inoficioso todo pronunciamiento del Tribunal Federal sobre el planteo introducido en la demanda con respecto a la validez de las decisiones de la Cámara de Diputados de la Nación, que rechazaron la pretensión del demandante de incorporarse como miembro del cuerpo legislativo, por haber vencido el mandato para el cual fue electo.

Además, declaró admisible el recurso extraordinario interpuesto al solo efecto de interpretar los alcances de la facultad atribuida en el art. 64 de la Constitución Nacional a la Cámara de Diputados de la Nación de juzgar la validez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, y entendió que se había excedido en sus facultades.

La minoría compartió e hizo suyos los argumentos y conclusiones desarrollados en el dictamen del entonces Procurador General de la Nación.

Vega, Juan Carlos c/ Estado Nacional – P.E.N. p/ Amparo⁴¹

Síntesis

En el caso se discutió las incompatibilidades que pesaban sobre los Diputados nacionales para ejercer la abogacía ante los Tribunales federales de todo el país.

El actor, Diputado Nacional electo por la Provincia de Córdoba y abogado matriculado en sede federal, promovió acción de amparo con el fin de que se declarara la inconstitucionalidad de la Ley N° 22.192⁴², que establecía el marco normativo para ejercer la Abogacía ante los Tribunales Federales en la Capital Federal y en el interior del país, concretamente el art. 16, inc. a).

El Juzgado de Primera Instancia hizo lugar al amparo que promovió el actor y declaró la inconstitucionalidad de la disposición normativa. Contra esa resolución el Estado Nacional interpuso recurso de apelación.

40. Cfr. Fallos 330:3160, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/getDocumentosExterno.html?idAnalisis=630516>

41. “Vega Juan Carlos c/ Estado Nacional – P.E.N. p/ Amparo”, S.C., V. 257, L. XLVI., de 01/02/2011, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2011/monti/feb/2/vega_juan_carlos_v_257_l_46.pdf

42. Ley N° 22.192 “Ejercicio de la Abogacía ante los Tribunales Federales del interior”, sancionada y promulgada el 14/03/1980 y publicada en el B.O. del 24/03/1980.

La Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba – Sala B, confirmó parcialmente la sentencia del magistrado de grado y en consecuencia dejó sin efecto para el actor la prohibición para ejercer la abogacía que surgía de aquella norma, aunque limitó la autorización para intervenir en causas judiciales en las que no existieran intereses encontrados con el Estado Nacional y sus entes descentralizados.

Para resolver de ese modo, el Tribunal recordó que coexistían dos regímenes con incompatibilidades diferentes, pues mientras el art. 16, inc. a), de la Ley N° 22.192 impedía a los diputados nacionales ejercer la abogacía, la Ley N° 23.187⁴³ que derogó la norma mencionada, en todo lo referido al territorio de la Capital Federal, sólo impedía a los diputados ejercer la profesión de abogados en causas judiciales y gestiones administrativas en las que particulares tengan intereses contrapuestos con los del Estado Nacional.

El Estado Nacional dedujo recurso extraordinario contra aquella resolución, que fue concedido únicamente en cuanto a la cuestión federal involucrada, y denegado en lo concerniente a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional. No se interpuso queja respecto a dichos planteos.

Entre sus agravios, indicó que la sentencia afirmaba dogmáticamente una desigualdad ante la ley que no era tal, porque no había ninguna diferencia de régimen entre los diputados nacionales de la Capital Federal y los del interior del país en cuanto al ejercicio de la abogacía.

Dictamen de la PGN (2011)

En su dictamen del 1 de febrero del 2011, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, expresó que el recurso extraordinario era formalmente admisible, porque en autos se había puesto en tela de juicio la validez constitucional de una norma federal.

En primer lugar, y dado que la Cámara de Apelaciones concedió dicho recurso únicamente en cuanto a la interpretación de normas federales y lo denegó expresamente en lo referido a causales de arbitrariedad y de gravedad institucional, indicó que:

“(...) la jurisdicción de la Corte ha quedado abierta sólo en la medida que la otorgó el tribunal de la instancia anterior (Fallos: 322:2926; 327:4201, entre muchos otros). De ello deriva que no se puedan examinar los agravios dirigidos a cuestionar la sentencia acerca del modo en que resolvió las cuestiones fácticas y procesales del litigio (...)”.

43. Ley N° 23.187 “Régimen legal para el ejercicio de la Abogacía en la Capital Federal. Creación del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal”, sancionada el 05/06/1985, promulgada el 25/06/1985 y publicada en el B.O. del 28/06/1985.

Sentado ello, comenzó a analizar el plexo normativo que regulaba las incompatibilidades que pesaban sobre los diputados nacionales para ejercer la Abogacía ante los tribunales federales.

Sobre la Ley N° 22.192 expresó que fue:

“(...) sancionada en 1980, se reglamentó el ejercicio de la Abogacía en la Capital Federal, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y ante los Tribunales Federales del interior de la República. En lo que ahora resulta de interés, el art. 16, inc. a) -cuya inconstitucionalidad declaró la cámara en la sentencia de fs. 91/94- establece que no pueden ejercer la profesión de abogados, por incompatibilidad, ‘el presidente y vicepresidente de la Nación, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, el procurador del Tesoro de la Nación, los diputados y senadores nacionales, el intendente municipal y los secretarios de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires’ (...)”.

En cuanto a la sanción posterior de la norma, explicó que:

“(...) En 1985, el Congreso Nacional reguló el ejercicio de la Abogacía en la Capital Federal y, en consecuencia, por el art. 65 de la ley 23.187 se derogaron las disposiciones de la ley 22.192 en lo que se refiere a dicho ámbito (...) se prevé que no podrán ejercer la profesión de abogados en la Capital Federal, por incompatibilidad, ‘los legisladores nacionales y concejales de la Capital Federal, mientras dure el ejercicio de su mandato, en causas judiciales y gestiones de carácter administrativo, en que particulares tengan intereses encontrados con el Estado nacional, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, sus respectivos entes autárquicos y/o empresas del Estado, excepto en las causas penales y correccionales’ (art. 3 o, inc. a, ap. 2, de la ley 23.187) (...)”.

De ese marco normativo, infirió que los legisladores nacionales no podían ejercer la profesión de abogados ante los tribunales federales del interior del país, pero sí podían hacerlo ante los tribunales de la Capital Federal (federales o nacionales), con los alcances allí establecidos.

En definitiva, entendió que las normas no dispensaban un trato diferente entre los diputados nacionales por la Capital Federal y los del interior del país, porque las incompatibilidades para el ejercicio de la Abogacía, se aplicaban a todos los diputados nacionales en igual sentido, cualquiera sea el lugar de origen de su elección.

No obstante, entendió que habíados principales razones para declarar la inconstitucionalidad

del art. 16, inc. a), de la Ley N° 22.192. Así precisó que:

“(...) afecta la garantía de igualdad ante la ley (art. 16 de la Constitución Nacional), pero no a causa de que distinga entre diputados de la Capital Federal y del resto de las provincias, pues ello no se deduce del régimen legal, sino porque aun cuando se trate de diputados del mismo distrito electoral lo cierto es que se ven sometidos a distintas incompatibilidades con fundamento en la diferente ubicación territorial de los tribunales ante los cuales pretendan ejercer su profesión, sin que esta distinción se apoye en motivos racionales que permitan justificar el trato desigual (...)”.

De este modo, y al comprender que la garantía de igualdad se encontraba vulnerada, afirmó que:

“(...) la restricción legal se opone a la doctrina que surge de los precedentes del Tribunal, tanto a la que indica que la igualdad establecida por el art. 16 de la Constitución Nacional no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a uno de los que en iguales circunstancias se concede a otros (...) aun cuando es incuestionable la facultad del legislador de establecer los requisitos a los que debe ajustarse determinada actividad o profesión -como es la Abogacía-, así como fijar las condiciones para su ejercicio, ella siempre encuentra su límite en la razonabilidad de las disposiciones (art. 28 de la Constitución Nacional), es decir, en que los medios que se arbitran se adecuen a los fines cuya realización procuran, en que guarden proporción con la práctica de la profesión o en que no consagren una manifiesta inequidad (...)”.

Finalmente, argumentó que:

“(...) no se advierte la razonabilidad del criterio utilizado para establecer distintas incompatibilidades para los legisladores nacionales (la ubicación territorial del tribunal ante el cual pretendan ejercer su profesión) y más grave aún es que el Estado no aporta elementos serios ni objetivos para avalar la incompatibilidad (...) A mi modo de ver, en situaciones como las de autos es la parte demandada la que debe probar tanto los fines que se han querido resguardar como la razonabilidad de los medios utilizados al efecto, extremos que, como llevo dicho, aquella no logra concretar satisfactoriamente (...)”.

Sentencia de la CSJN (2012)⁴⁴

En su sentencia del 26 de junio de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sus propios fundamentos resolvió declarar procedente el recurso extraordinario federal, revocar la sentencia apelada y rechazar la demanda del actor, en lo concerniente a la inconstitucionalidad del art. 16, inc. a), de la Ley N° 22.192.

 **Alianza Vamos Mendocinos c/ Lista Juntos por Mendoza – Alianza Cambia Mendoza s/ Impugnación de precandidatos elecciones primarias 2021. Senador Nacional Suplente de la Alianza Cambia Mendoza** ⁴⁵

Síntesis

En el caso se discutió si los requisitos para ser Senador Nacional y las incompatibilidades o inhabilidades para presentarse como precandidato o candidato a ese cargo electivo eran solamente las determinadas por la Constitución Nacional y las leyes de esa índole, o si las provincias podían exigir condiciones adicionales a las previstas por aquellas disposiciones de carácter nacional.

La alianza partidaria “Vamos! Mendocinos” solicitó al Juzgado Federal de Mendoza N° 1 con competencia electoral la impugnación de la lista 503 perteneciente a la alianza “Cambia Mendoza” por encontrarse como precandidato a Senador Nacional suplente en el marco de las P.A.S.O. del año 2021 Rodolfo Alejandro Suárez, quien por aquel entonces ocupaba el cargo de Gobernador de la Provincia.

La actora fundó su pretensión en las disposiciones contempladas en la Constitución Provincial, precisamente el art. 115, la cual establecía que el Gobernador no podía ser electo Senador Nacional hasta un año después de haber terminado su mandato.

El titular del Juzgado Federal, resolvió de modo adverso a lo solicitado por la actora, porque entendió que la disposición contrariaba los arts. 31, 55 y 73 de la Constitución Nacional, el Código Electoral Nacional y la Ley N° 23.298, entre otras.

44. Cfr. Fallos 335:1189, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6925952>

45. “Alianza Vamos Mendocinos c/ Lista Juntos por Mendoza - Alianza Cambia Mendoza s/ impugnación de precandidatos elecciones primarias 2021. Senador Nacional Suplente de la Alianza Cambia Mendoza”, CNE 5483/2021/CS1, de 31/08/2021, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2021/ECasal/agosto/Alianza_CNE_5483_2021_CS1.pdf

Contra esa resolución el frente “Vamos! Mendocinos” interpuso recurso de apelación ante la Cámara Nacional Electoral, la cual confirmó por mayoría la decisión del Juez de grado, y consecuentemente rechazó la impugnación presentada.

En desacuerdo con la resolución emitida por la Cámara Nacional Electoral, la actora dedujo recurso extraordinario que, previo traslado a la alianza “Cambia Mendoza”, fue concedido.

Dictamen de la PGN (2021)

En su dictamen del 31 de agosto de 2021, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, entendió que el recurso extraordinario era formalmente admisible por encontrarse en juego la interpretación y aplicación de normas de carácter federal.

Al respecto sostuvo que correspondía confirmar la sentencia apelada. Además, y dada la naturaleza de los derechos en juego, indicó que la CSJN no se encontraba limitada por las posiciones del Tribunal apelado ni por los argumentos de las partes.

Comenzó su análisis por los requisitos que establece el art. 55 de la Constitución Nacional para ser elegido como Senador. Luego, se refirió al art. 73, que establece las inhabilitaciones para ser miembro del Congreso Federal. También examinó las disposiciones del Código Electoral Nacional, y las inhabilidades previstas en la “Ley Orgánica de los Partidos Políticos” — Ley N° 23.298 —.

Asimismo, recordó la reiterada jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal, según la cual la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo cual las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras y computar que los términos utilizados no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos.

Del examen acerca de los requisitos, incompatibilidades y/o inhabilidades previstas en el ordenamiento jurídico nacional, para presentarse como candidato o precandidatos a cargo electivos nacionales, indicó que:

“(…) Es de especial interés, para el caso, resaltar que la redacción del artículo 60 bis del Código Electoral Nacional da a entender, desde mi punto de vista, que la enumeración de normas que realiza, en las que se prevén inhabilidades para ser candidato a un cargo electivo (‘...en la Constitución Nacional, en este Código, en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur’) resulta de carácter taxativo, sin dejar margen para que las provincias fijen otros requisitos o

supuestos de inhabilitación o incompatibilidad (...) una cláusula de inhabilitación o incompatibilidad establecida por una Constitución provincial, como la dispuesta por el último párrafo del artículo 115 de la de Mendoza (...) no constituye un impedimento contemplado en las normas nacionales para postularse a ocupar un cargo cuyos requisitos para el acceso, incompatibilidades e inhabilidades para ser candidato son fijados únicamente por la Constitución Nacional y por las leyes de ese carácter (...).”

Destacó la autonomía de las provincias y que estas se dan sus propias instituciones, y reconoció que estas pueden establecer su propio régimen electoral. No obstante, enfatizó en la supremacía de la Constitución Nacional y argumentó que:

“(...) En lo que se refiere al cargo de senador nacional, es evidente que no integra ninguna de las instituciones locales; en ese entendimiento, es el constituyente nacional quien fijó las condiciones exigibles y las incompatibilidades para ocupar ese cargo (arts. 55 y 73 de la Constitución Nacional), mientras que – sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 36 y 60 de la Ley Fundamental– las leyes nacionales establecen las diversas inhabilidades para ser elegible como tal (...).”

Por consiguiente, entendió que no había concurrencia de facultades en dicha materia, en el ámbito de las elecciones nacionales y precisó que:

“(...) no puede postularse, en esta materia, la existencia de facultades concurrentes de la Nación y de las provincias pues, así como (...) las provincias diseñan sus propias instituciones y se rigen por ellas (art. 122 de la Constitución Nacional), también se entiende que la Nación lo hace con las suyas (...) considero que la supremacía de la Constitución Nacional y de las leyes nacionales dictadas en su consecuencia (art. 31 de la Ley Fundamental) conlleva que lo dispuesto por el artículo 115 –último párrafo– de la Constitución de la provincia de Mendoza, jerárquicamente inferior a aquéllas, resulte inoponible a la precandidatura a senador nacional del gobernador de esa provincia, en tanto ni la Constitución Nacional ni las leyes nacionales impiden que se postule a dicho cargo (...).”

Finalmente, hizo una especial referencia a la interpretación de la prohibición impuesta por el art. 73 de la Constitución Nacional en el caso de gobernadores de provincia, y argumentó que:

“(...) ese precepto constitucional impide el ejercicio simultáneo de ambos cargos (gobernador de provincia y diputado o senador nacionales), pero no veda la posibilidad de que un gobernador se postule como precandidato o candidato

a miembro del Congreso Nacional. Sin desconocer que en la doctrina existen divergencias interpretativas respecto del alcance de esta cláusula constitucional (...) comparto la opinión de aquellos que consideran que constituye un supuesto de incompatibilidad funcional, que prohíbe ejercer, al mismo tiempo, las funciones de gobernador y de diputado o senador –ambos de la Nación–, mas no impide que un gobernador se postule para ser elegido miembro del Congreso Nacional, ni que resulte efectivamente electo, en cuyo caso, si pretende asumir el cargo de legislador nacional, deberá renunciar, previamente, al de gobernador de provincia (...).”.

Sentencia de la CSJN (2021)⁴⁶

En su sentencia del 9 de septiembre de 2021, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sus propios fundamentos, y de conformidad con lo dictaminado por el Procurador General de la Nación interino resolvió declarar admisible el recurso extraordinario interpuesto, confirmar la sentencia apelada y permitir competir en las P.A.S.O. al precandidato Rodolfo Suarez, para el cargo de Senador Nacional suplente por el distrito de Mendoza.

46. *Cfr. Fallos* 344:2339, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7693401>

V. Paridad de género en ámbitos de representación política

Juntos por el Cambio s/ Oficialización de candidaturas. Elección General – Comicios 27 de octubre de 2019⁴⁷

Síntesis

La controversia del caso giró en torno a cómo deben interpretarse las normas que establecen la paridad de género en ámbitos de representación política; en particular, cómo deben quedar integradas las listas de candidatos a cargos electivos nacionales.

El 11 de septiembre de 2019 la Jueza Federal con competencia electoral de Neuquén resolvió oficializar como candidatos a senadores nacionales titulares y suplentes para los comicios del 27 de octubre de 2019 de la alianza “Juntos por el Cambio”, a los titulares Horacio Rodolfo Quiroga y Carmen Lucila Crexell en primer y segundo lugar respectivamente, y a los suplentes Mario Pablo Cervi y Ayelén Fernández de igual modo.

Sin embargo, tras el fallecimiento de Horacio Rodolfo Quiroga, el primer titular de la lista, la magistrada a cargo efectuó su reemplazo por el siguiente y único candidato de la lista del mismo género. Así, quedó integrada del modo siguiente: Mario Pablo Cervi como primer titular, Carmen Lucila Crexell como segunda titular y Ayelén Fernández como única suplente.

La Jueza Federal con competencia electoral destacó que el art. 60 bis del Código Electoral Nacional⁴⁸ exigía que las listas de candidatos debían integrarse de manera intercalada con miembros de distintos géneros desde el primer candidato titular hasta el último candidato suplente y que en el caso la segunda titular de la lista y la primera suplente eran del mismo género.

No obstante, sostuvo que la previsión de la última parte del art. 60 bis, que requería que todos los candidatos hubieran surgido de las elecciones primarias, por la misma agrupación y categoría a la que se presentaban en las elecciones generales, al momento impedía arribar a una solución distinta.

47. “Juntos por el Cambio s/ Oficialización de candidaturas. Elección General – Comicios 27 de octubre de 2019”, CNE 6459/2019/CS1, de 07/11/2019, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2019/LMonti/noviembre/Juntos_Cambio_CNE_6459_2019_CS1.pdf

48. Código Electoral Nacional, art. 60 bis: “Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente...”

Agregó que las listas de candidatos a senadores nacionales titulares y suplentes presentadas, de ser oficializadas de aquel modo, cumplían con el recaudo previsto en la normativa referida.

La decisión de la magistrada fue recurrida por la candidata Carmen Lucila Crexell y, a su turno, la Cámara Nacional Electoral revocó la resolución y destacó disposiciones constitucionales sobre el principio de representación basado en la soberanía popular y el régimen político republicano conforme los arts. 1 y 22 de la Constitución Nacional.

Respecto de la observancia de las disposiciones que tutelan la igualdad de género en el ejercicio de los derechos políticos y la igualdad real de oportunidades, el Tribunal, con fundamento en los arts. 37 y 75, inc. 23 de la Constitución Nacional, indicó que se procuraba garantizar mediante la implementación de acciones afirmativas, remover por parte del Estado los obstáculos, para una mayor participación.

También resaltó los principios consagrados en el orden internacional que, en materia electoral y de partidos políticos, se pronunciaban claramente en favor de una participación igualitaria y sin discriminaciones fundadas en meros prejuicios entre los géneros, contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

Con ese marco normativo, la Cámara identificó que lo dispuesto por el art. 60 bis del Código Electoral Nacional, el art. 1 del Decreto N° 171/19⁴⁹, y la aplicación directa de la pauta de sustitución por personas del mismo género, llevarían a un resultado contrario a los propósitos esenciales de la Ley N° 27.412⁵⁰, vinculados a la protección de la mujer en cuanto a las oportunidades efectivas de acceder a cargos públicos electivos.

Por esos fundamentos, resolvió que correspondía aplicar el corrimiento respetando la alternancia de género exigida por la Ley N° 27.412, que modificó el Código Electoral Nacional, de modo que quedó como primera titular la candidata a senadora nacional Carmen Lucila Crexell, y como segundo candidato titular Mario Pablo Cervi.

Disconformes contra la resolución, la alianza “Juntos por el Cambio” y Mario Pablo Cervi dedujeron recurso extraordinario federal, el que fue concedido.

49. Decreto Reglamentario N° 171/2019 “Reglamentación Ley N° 27.412”, publicado en el B.O. del 07/03/2019.

50. Ley N° 27.412 “Paridad de Género en ámbitos de Representación Política”, sancionada el 22/11/2017, promulgada y publicada en el B.O. del 15/12/2017.

Dictamen de la PGN (2019)

En su dictamen del 7 de noviembre del 2019, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, expresó que el recurso extraordinario debía ser declarado formalmente admisible, por encontrarse en juego la interpretación y aplicación de normas federales, tales como el Código Electoral Nacional; la “Ley de Paridad de Género en ámbitos de Representación Política” — Ley N° 27.412 —; la “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” — Ley N° 26.571 —; el Decreto N° 171/19 y otros instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.

Para analizar el extenso marco normativo de referencia, particularmente las disposiciones de la Ley N° 27.412 y sus modificaciones al Código Electoral Nacional, acudió a los debates parlamentarios en el ámbito del Congreso Nacional que precedieron la sanción de la norma.

De ese modo entendió que el Decreto N° 171/19, que disponía que en caso de que un precandidato o un candidato oficializado fallezca, renuncie, se incapacite permanentemente o sea inhabilitado antes de la realización de las P.A.S.O. o de las elecciones generales, debería ser reemplazado por la persona del mismo género que le seguía en la lista, resultaba contraria a la intención del legislador.

Por lo tanto, y de conformidad con el análisis normativo efectuado, dedujo que:

“(...) en el contexto de una reforma legal que tuvo por principal objetivo, tal como la denominación de la ley lo indica, el de tender hacia la paridad de géneros en los ámbitos de representación política, se incorporó una nueva redacción de una cláusula legal -la del segundo párrafo del arto 157 del Código Electoral Nacional- que regula, más que la cuestión de paridad de géneros, el modo de reemplazo del senador o senadora que resulte elegido por la segunda lista más votada de candidatos (...)”.

En consecuencia, y de aceptarse la conformación de la lista de candidatos a senadores sin respetar la paridad de género en la oficialización de candidaturas a elecciones federales, advirtió que:

“(...) conspira contra (...) la obligación impuesta a los Estados parte de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (...) y el de adoptar medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional, entre otros, respecto de las mujeres (conf. art. 75,

inc. 23); todo ello, en el marco de lo dispuesto por el art. 37 de la Ley Fundamental en cuanto establece que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (...).”

Sentencia de la CSJN (2019)⁵¹

En su sentencia del 12 de noviembre de 2019, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sus propios fundamentos y concordemente con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal resolvió declarar admisible la queja, procedente el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada que resolvió la inconstitucionalidad del art. 7 del Decreto N° 171/19.

51. ^{cfr.} *Fallos* 342:2009, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7564241&cache=1684348048437>

VI. Personería jurídica de los partidos políticos

Incidente de cancelación de personería al Partido Movimiento al Socialismo Orden Nacional s/ Art. 52 Ley 23.298⁵²

Síntesis

En el caso la controversia consistió en determinar si se configuraban o no las causales de extinción de la personería jurídica de un partido político en el orden nacional.

La Cámara Nacional Electoral confirmó la resolución del Juez de grado, que canceló la personería política del partido “Movimiento al Socialismo” — Orden Nacional — por no cumplir con el requisito establecido en el art. 8° de la “Ley Orgánica de los Partidos Políticos” — Ley N° 23.298⁵³ —, que exigía para el reconocimiento de un partido político nacional contar con cinco o más partidos de distrito reconocidos.

El Tribunal entendió que el partido “Movimiento al Socialismo” solo contaba con personalidad política vigente en tres distritos, mientras que en el resto se había declarado la caducidad de su personalidad política, y, en consecuencia, estimó que correspondía aplicar el mismo resultado para el partido en el orden nacional.

El partido político comprendió que la personería para actuar como tal ya le había sido otorgada y que solo podía ser revocada por las causales de caducidad y extinción que preveía la “Ley Orgánica”.

El apoderado del partido dedujo recurso extraordinario, contra la resolución de la Cámara Nacional Electoral, el cual fue concedido.

Dictamen de la PGN (2009)

En su dictamen del 11 de noviembre de 2009, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, entendió que el recurso extraordinario era formalmente admisible por cuanto se encontraba en tela de juicio la interpretación de normas federales, y la decisión del Tribunal

52. “Incidente de cancelación de personería al Partido Movimiento al Socialismo Orden Nacional s/ Art. 52 Ley 23.298”, S.C., I. 2, L. XLV., de 11/11/2009, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2009/LMonti/noviembre/Inc_de_Cancelacion_I_2_L_XLV.pdf

53. Ley N° 23.298 “Ley Orgánica de los Partidos Políticos”, sancionada el 30/09/1985, promulgada de hecho el 22/10/1985 y publicada en el B.O. del 25/10/1985.

superior de la causa era contraria al derecho que en ella se fundaba.

En primer lugar, consideró que:

“(…) el art. 38 de la Constitución Nacional define a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y que V.E. tiene dicho que los partidos políticos revisten la condición de auxiliares del Estado y son organizaciones de derecho público no estatal, necesarias para el desenvolvimiento de la democracia, que condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso la acción de los poderes gubernamentales. En consecuencia, al reglamentarlos, el Estado cuida una de las piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital (Fallos: 322:2424; 329:187) (...)”.

Sin perjuicio de ello analizó las disposiciones de la Ley N° 23.298, particularmente en los arts. 8, 51 y 52 que regulaban el reconocimiento, las causales de caducidad y de extinción de la personería. Dado el marco normativo aplicable sostuvo que la personería del partido en el orden nacional debía ser cancelada.

Para arribar a tales conclusiones expuso que el partido político “Movimiento al Socialismo” fue reconocido como tal en el orden nacional el 19 de agosto de 1983, pero que al 8 de agosto de 2007 solo dos partidos distritales que lo conformaban en su momento conservaban vigentes su personalidad jurídico-política.

Por ende, entendió aplicable el art. 8° de la Ley nacional N° 23.298, y argumentó que:

“(…) el *thema decidendi* consiste en determinar si el requisito del art. 8° de la ley 23.298, en torno a la cantidad mínima de partidos de distrito necesarios para poder conformar uno de orden nacional es exigible sólo al momento en que se pretende tal reconocimiento o sí, por el contrario, es una exigencia que debe mantenerse continuamente, tal como lo decidió el tribunal. Estimo que la segunda interpretación es la correcta. Así lo pienso ya que, como tiene dicho V.E, jamás la inconsecuencia o la falta de previsión pueden suponerse en el legislador (Fallos: 278:62) (...) si no se otorga tal reconocimiento a los que no cumplan con tales exigencias, resulta razonable pensar, aunque la norma no lo establezca expresamente, que dicho carácter (el nacional) desaparezca cuando alguno de los partidos distritales reconocidos -que, a su vez, forma parte del número mínimo necesario para constituirlo-, pierda la personería jurídico-político por alguna de las causales establecidas en la ley y ya no se cumpla con la cantidad mínima de partidos exigidos para constituir el del orden nacional (...)”.

Finalmente, y sobre la subsistencia de los partidos políticos en el orden local, indicó que:

“(...) corresponde tener presente que la decisión de la cámara sólo cancela la personería en el orden nacional, pero no la de los partidos distritales cuyas personerías continúan vigentes, así como que nada hay en esa decisión que impida al recurrente obtener su reconocimiento como partido nacional cuando acredite haber cumplido los requisitos que establece el art. 8 de la ley 23.298 (...)”.

Sentencia de la CSJN (2011)⁵⁴

En su sentencia del 14 de junio de 2011, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió que la cuestión federal planteada en el recurso extraordinario por el partido político devino abstracta porque la Ley Nacional N° 23.298 fue modificada por otra, sancionada con ulterioridad, y removió el obstáculo legal en el cual el gravamen se asentaba.

54. CSJN, “Incidente de cancelación de personería al Partido Movimiento al Socialismo – Orden Nacional – (art. 52) ley 23.298”, I. 2. XLV, de 14/06/2011, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=6086&cache=1683726230572>

VII. Financiamiento de los partidos políticos y deberes del Estado Nacional

Alianza UNEN – CF c/ Estado Nacional, Ministerio del Interior s/ Amparo⁵⁵

Síntesis

En el caso se discutió si el Estado Nacional estaba o no obligado a solventar la impresión de una boleta por elector de cada una de las listas de precandidatos a diputados y senadores nacionales oficializadas por cada uno de los partidos políticos presentados de acuerdo con el régimen electoral previsto en las P.A.S.O.

La alianza partidaria “U.N.E.N.” interpuso acción de amparo contra el Estado Nacional, particularmente la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior y Transporte, para que le incrementaran el monto asignado destinado a la impresión de boletas para las P.A.S.O. del 11 de agosto de 2013.

La actora exigía una cantidad que les permitiera imprimir una boleta por elector de cada una de las cuatro listas de precandidatos a diputados y senadores nacionales oficializadas por dicha agrupación política para el distrito electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Juez de grado condenó al Estado Nacional, y este apeló la decisión que luego fue confirmada parcialmente por la Cámara Nacional Electoral.

Disconforme con la interpretación efectuada por el Tribunal, el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario federal contra la resolución, que fue denegado lo que dio origen a la presentación de un recurso de queja.

Dictamen de la PGN (2015)

En su dictamen del 25 de febrero de 2015, la entonces Procuradora General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, consideró que el recurso extraordinario había sido mal denegado, y declaró admisible la queja interpuesta.

55. “Alianza UNEN – CF c/ Estado Nacional, Ministerio del Interior s/ Amparo”, S.C. A. 1011, L. XLIX, de 25/02/2015, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2015/AGilsCarbo/febrero/Alianza_UNEN_A_1011_XLIX.pdf

Indicó que el recurso era formalmente admisible ya que se encontraban en discusión e interpretación normas nacionales de carácter electoral, y la decisión del tribunal era contraria al derecho que el apelante fundaba.

Sobre la cuestión de fondo, se preguntó si era posible determinar que la Ley N° 26.571⁵⁶ en el art. 32⁵⁷, que refería al presupuesto asignado sobre aportes de campaña, le imponía al Estado Nacional el deber de solventar la impresión de una boleta por elector de cada una de las listas de precandidatos a diputados y senadores nacionales oficializadas por la agrupación política “U.N.E.N.” para las elecciones primarias. Además, cuestionó si, en caso negativo, ello era compatible con la Constitución Nacional.

Al analizar la normativa, indicó que esta regulaba el sustento económico de las elecciones primarias, y que el referido artículo hacía hincapié en el rol de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior.

Por su parte, el Decreto N° 433/2011⁵⁸ reglamentario de la ley N° 26.571, determinó que las Juntas Electorales de las agrupaciones políticas distribuirían los fondos recibidos para la campaña y para la impresión de boletas simultáneamente y en partes iguales entre las listas de precandidatos oficializadas de cada categoría.

Razonó que la norma en cuestión no contradecía el art. 38 de la Constitución Nacional, que impone la obligación del Estado de contribuir con el sostenimiento económico de las actividades de los partidos políticos.

También realizó una interpretación sistemática del art. 32 de la referida norma, integrado con los arts. 1; 22; 37 y 75 inc. 22, de la Constitución Nacional. Sobre el derecho al sufragio, argumentó que:

“(…) la Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos y, en particular, del derecho al sufragio (...) Los instrumentos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos han consagrado el derecho de todos los individuos de votar y participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (...) El sufragio adquiere una preponderancia singular en el ámbito de los derechos fundamentales pues se despliega en una doble dimensión: por un lado, constituye un derecho inalienable de los individuos

56. Ley N° 26.571 “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, sancionada el 02/12/2009, promulgada parcialmente el 11/12/2009 y publicada en el B.O. del 14/12/2009.

57. Ley N° 26.571, art. 32: “...La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior otorgará a cada agrupación política los recursos que le permitan imprimir el equivalente a una (1) boleta por elector...”

58. Decreto Reglamentario N° 443/2011 “Régimen de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias”, publicado en el B.O. del 14/04/2011.

y, por el otro, es una precondition esencial para el funcionamiento del sistema democrático y representativo de gobierno (Fallos: 310:819; voto de los señores ministros doctores Petracchi y Fayt en Fallos: 325:5243; Corte Interamericana de Derechos Humanos, ‘Castañeda Guttnan vs. Estados Unidos Mexicanos’, sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 147) (...).”

Finalmente, y acerca del deber de financiamiento del Estado Nacional para los partidos políticos, sostuvo que:

“(...) la ley 26.571 tiene como fin robustecer y profundizar la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el caso concreto, en la selección de los candidatos de cada agrupación política para las elecciones generales. De este modo, la ley busca democratizar una decisión que hasta entonces se adoptaba a través de mecanismos que no aseguraban la plena participación ciudadana (...) De este modo, una interpretación razonable de la norma indica que el Estado debe solventar los gastos para la impresión de una boleta por elector de cada lista de precandidatos oficializada por cada agrupación política para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Ello en beneficio directo del electorado y no de los partidos políticos, quienes, como lo ha dicho la Corte Suprema, si bien son instituciones fundamentales del sistema democrático, existen por y para el correcto funcionamiento de ese sistema (Fallos: 312:2192) (...)”.

Sentencia de la CSJN (2011)⁵⁹

En su sentencia del 15 de julio de 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió por mayoría y de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por la entonces Procuradora General de la Nación, hacer lugar al recurso de queja interpuesto, declarar admisible el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

59. Cfr. Fallos 338:628, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7235481>

VIII. Atribuciones del Poder Ejecutivo y régimen electoral y de los partidos políticos

Partido Justicialista Orden Nacional y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional – Estado Nacional s/ Amparo – solicita acción de inconstitucionalidad⁶⁰

Síntesis

El caso versó sobre las atribuciones que el Poder Ejecutivo Nacional posee en el marco de las relaciones exteriores y el respeto por las competencias del Congreso Federal en materia electoral.

Los apoderados del “Partido Justicialista” — Orden Nacional — promovieron acción de amparo contra el Estado Nacional solicitando la inconstitucionalidad de la “Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Parlamento del Mercosur” suscripta por el Ministro de Relaciones Exteriores de la Nación el 15 de abril de 2019.

La Declaración servía de fundamento para omitir convocar a la categoría de parlamentarios del Mercosur para las próximas elecciones primarias y generales, mediante el Decreto N° 343/19⁶¹ del Poder Ejecutivo Nacional.

El Juez de grado rechazó la acción promovida. Contra esa resolución, los apoderados interpusieron un recurso de apelación ante la Cámara Nacional Electoral, que revocó parcialmente la sentencia.

Para así resolver el Tribunal puntualizó sobre las normas relativas a la elección de los parlamentarios del MERCOSUR, su incorporación al derecho interno con la sanción de la Ley N° 27.120⁶² y la consiguiente modificación al art. 53 del Código Electoral Nacional y al Protocolo Constitutivo mediante un Protocolo Adicional suscripto en abril de 2019.

Asimismo, hizo un análisis sobre el Tratado de Asunción; sus distintos protocolos ampliatorios y complementarios, la estructura institucional del Mercosur y el Protocolo

60. “Partido Justicialista Orden Nacional y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional – Estado Nacional s/ Amparo - solicita acción de inconstitucionalidad”, CNE 3059/2019/CS1, de 03/03/2021, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictamenes/2021/LMonti/marzo/Partido_Justicialista_CNE_3059_2019_CS1.pdf

61. Decreto N° 343/2019 “Convócase a elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Fijase fecha para elección de Presidente y Vicepresidente, en primera y segunda vuelta”, publicado en el B.O. del 10/05/2019.

62. Ley N° 27.120 “Elección de Parlamentarios del MERCOSUR”, sancionada el 29/12/2014, promulgada el 06/01/2015 y publicada en el B.O. del 08/01/2015.

Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

Al fallar en el caso, la Cámara también explicó que la materia electoral y de partidos políticos tiene rango especial en el ordenamiento constitucional y configura una zona de reserva legislativa que exige mayorías calificadas y se excluye su reglamentación por medio de decretos de necesidad y urgencia, porque aquellas normas se fundan en lo referente a la expresión de la voluntad popular a través del sufragio y en ello reposa la legitimidad de origen, así como el principio de soberanía del pueblo y la forma republicana de gobierno.

La Cámara Nacional Electoral fundamentó su decisión en el art. 31 de la Constitución Nacional que se complementaba con los arts. 27, 28 y 99, inc. 2º, y la interpretación de tratados internacionales y su vínculo con el derecho público interno, especialmente, sobre las facultades del Presidente de la Nación en el marco de las relaciones exteriores y el respeto por las competencias del Congreso Federal, establecidas en el art. 75 incs. 22 y 24.

Con sustento en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, entendió que el Poder Ejecutivo Nacional no siguió las disposiciones detalladas referidas a la suspensión del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, y que el Decreto N° 343/19 que convocaba a elecciones primarias y generales para las categorías de Presidente y Vicepresidente de la Nación, Senadores y Diputados Nacionales no podía no incluir la categoría de Parlamentarios del Mercosur, omisión que el Estado Nacional fundó en la “Declaración Conjunta” suscripta por el Ministro de Relaciones Exteriores.

En este sentido, advirtió que mientras en el derecho interno argentino no se dispusiera convocar a una elección de parlamentarios en la misma fecha que en los demás Estados partes, seguía vigente la Ley N° 27.120, y concluyó que el Poder Ejecutivo Nacional debía emitir un decreto de convocatoria para todas las categorías a cargos públicos electivos.

Disconforme con el pronunciamiento, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario, que fue concedido en virtud de que se hallaban en juego la interpretación de normas de naturaleza federal.

Dictamen de la PGN (2021)

En su dictamen del 3 de marzo del 2021, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, entendió que el recurso extraordinario federal interpuesto debía ser declarado formalmente admisible, y revocarse la sentencia apelada.

En primer lugar, analizó si el Poder Ejecutivo Nacional se había excedido en el ejercicio de sus atribuciones al suscribir la “Declaración Conjunta de los Estados que conforman

el Mercosur” que buscaba modificar el Protocolo Constitutivo de su Parlamento, y por lo tanto omitir la categoría de representantes ante el Parlamento del Mercosur en la convocatoria a las P.A.S.O. mediante el Decreto N° 343/19.

Señaló que si bien ese instrumento no constituía un tratado ni debía ser sometido internamente al procedimiento constitucional previsto, tampoco quedaban adecuadamente resueltas las cuestiones planteadas si se lo consideraba simplemente como un acto de jerarquía inferior no vinculante para las partes signatarias. Al respecto, sostuvo que:

“(…) En este orden de ideas, entiendo que la declaración que aquí se cuestiona constituye un acuerdo ejecutivo de aplicación provisional suscripto por los países que conforman el Mercosur (art. 25 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados) en la inteligencia de que debía evitarse la frustración del objeto y fin del Protocolo Adicional al cual su existencia se encuentra vinculada, motivo por el cual sólo rige hasta tanto cada uno de los Estados partes finalice el trámite interno que corresponde otorgar al Protocolo Adicional que se suscribió el mismo día para que se produzca su entrada en vigor (...)”.

Este razonamiento era acorde al art. 38 del “Protocolo de Ouro Preto”, que establecía que los Estados partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur. Adicionalmente, recordó que la responsabilidad por el cumplimiento de los tratados y obligaciones internacionales recae sobre el Presidente de la Nación.

A su vez, indicó que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados confiere primacía al derecho internacional convencional sobre el derecho interno, lo que le impedía a los Estados invocar disposiciones locales para justificar el incumplimiento de una disposición de un tratado.

En suma, precisó que:

“(…) La solución que se propugna de manera alguna importa desconocer las facultades conferidas en forma privativa al Congreso Nacional para regular lo atinente al derecho electoral (art. 77 de la Constitución Nacional), ni la importancia de que el Parlamento del Mercosur cuente con la debida representación política para coadyuvar al proceso integrador. Sin embargo, tampoco debe soslayarse que, en atención a la imperatividad de los compromisos asumidos por nuestro país en el marco de los instrumentos suscriptos para la conformación del Mercosur, no es posible asumir una conducta que se encuentre en abierta colisión con las normas comunitarias. La aplicación por los órganos del Estado argentino de

normas internas en materia electoral que se oponen de modo manifiesto a la voluntad expresada en el Protocolo Adicional vulneraría el principio de supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes internas (arts. 31 y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional) (...)."

Por los motivos expuestos, concluyó que la "Declaración Conjunta" era un instrumento operativo de manera inmediata que otorgaba sustento suficiente a la decisión del Poder Ejecutivo de omitir la convocatoria a elecciones de parlamentarios ante el Mercosur al dictar el Decreto N° 343/19.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación del presente trabajo la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

Recurso Queja N° 1 – Incidente N° 2 – Partido Justicialista Capital Federal y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Recurso de apelación⁶³

Síntesis

La controversia del caso radicó en determinar si el Poder Ejecutivo Nacional había excedido o no sus facultades reglamentarias al modificar el régimen electoral de argentinos residentes en el exterior y su ejercicio del derecho al sufragio.

El "Partido Justicialista" — Orden Nacional — formuló un planteo de inconstitucionalidad respecto del Decreto N° 45/19⁶⁴, emitido por el Poder Ejecutivo Nacional. Este reglamentaba la Ley N° 24.007⁶⁵ (modificatoria del Código Electoral Nacional), sobre el derecho al voto desde el extranjero, y regulaba la votación por correo postal para los argentinos con residencia en el exterior.

La actora alegó que el Poder Ejecutivo Nacional se había excedido en el ejercicio de sus potestades reglamentarias al modificar el sistema de votación. Particularmente, señaló que

63. "Recurso Queja N° 1 – Incidente N° 2 – Partido Justicialista Capital Federal y otros c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ Recurso de apelación", CNE 1081/2019/2/1/RH2, de 03/03/2021, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2021/LMonti/marzo/Recurso_queja_CNE_1081_2019_21RH2.pdf

64. Decreto Reglamentario N° 45/2019 "Reglamentación Ley N° 24.007", publicado en el B.O. del 11/01/2019.

65. Ley N° 24.007 "Registro de Electores Residentes en el Exterior", sancionada el 09/10/1991, promulgada el 29/10/1991 y publicada en el B.O. del 05/11/1991.

el decreto conllevaría dificultades para los partidos políticos para fiscalizar las elecciones.

El Juzgado Federal con competencia electoral reconoció la legitimación activa del partido por considerar que el sujeto actuante tenía un interés jurídico propio y concreto suficiente. A su vez, se expidió a favor sobre la cuestión de fondo.

El Poder Ejecutivo Nacional apeló la resolución y la Cámara Nacional Electoral revocó parcialmente la sentencia de la instancia anterior. En consecuencia, rechazó el planteo de inconstitucionalidad formulado respecto del decreto.

Para ello, el Tribunal estableció que, más allá de la reserva de competencia legislativa para la modificación del régimen electoral y de partidos políticos, resulta incuestionable que el Poder Ejecutivo Nacional tiene la atribución de reglamentar la implementación del sufragio desde el extranjero, con el fin de permitir el ejercicio efectivo del derecho que la ley regula.

Disconforme con el pronunciamiento, el partido dedujo recurso extraordinario, que, denegado por la Cámara Nacional Electoral, dio origen a la interposición del recurso de queja.

Dictamen de la PGN (2021)

En su dictamen del 3 de marzo del 2021, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, entendió que correspondía hacer lugar a la queja interpuesta, declarar la procedencia del recurso extraordinario y dejar sin efecto la sentencia apelada.

Así, analizó si existía un agravio actual con relación a la materia, ya que recordó la doctrina del Máximo Tribunal Federal acerca del gravamen subsistente con el transcurso del tiempo para no tornarse inoperante el pronunciamiento.

También destacó, que el cronograma electoral de 2019 se había completado, y debía examinar si subsistía o no el agravio invocado por la actora. En este sentido, precisó que perduraba el agravio, porque se aproximaban las elecciones del año 2021, lo que actualizaba la pretensión y tornaba procedente el pronunciamiento.

De este modo y, tras entender el cumplimiento de los requisitos jurisdiccionales, argumentó que:

“(...) la realización periódica de elecciones de presidente de la Nación, vicepresidente, senadores y diputados nacionales surge de las previsiones de

la Constitución Nacional y es una disposición consustanciada con los principios del gobierno representativo y republicano que ella sostiene, por lo que se trata de un evento recurrente cuya desaparición fáctica o pérdida de virtualidad no es imaginable mientras se mantenga la vigencia del orden instaurado en la Ley Fundamental (Fallos: 310:819) (...) V.E. ha reconocido en varios pronunciamientos la necesidad de brindar una respuesta jurisdiccional oportuna ante conflictos en materia electoral y ha dicho que (...) 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 (Fallos: 331:866; 318:860; 314:1784; 342:343) (...).

Sobre la cuestión de fondo planteada examinó las normas electorales en pugna y explicó que el Decreto N° 45/19 modificó la reglamentación de la Ley Nacional N° 24.007. Ese decreto incorporó el Título II denominado “Del voto opcional por correo postal de los electores argentinos residentes en el exterior” que, en seis capítulos, reguló el procedimiento para emitir el sufragio.

Entre sus disposiciones, se indicaba que, una vez cerrado el sobre con la boleta oficial de la agrupación política de preferencia, el elector debía enviarlo por correo postal a la representación diplomática o consular correspondiente.

Estimó que, si bien el Poder Ejecutivo Nacional se encontraba habilitado a dictar la reglamentación pertinente previendo las facilidades para asegurar un trámite sencillo, rápido y gratuito no podía crear un padrón electoral conformado por argentinos residentes en el exterior que hubieran optado por emitir el sufragio por correo postal, y por ende eliminarlos o anularlos del padrón general.

Asimismo, manifestó que el reglamento impugnado se apartaba notoriamente de diversas disposiciones establecidas por el Código Electoral Nacional que resultaban aplicables de modo supletorio en todo lo no previsto por la Ley N° 24.007.

Por lo tanto, dedujo que el Decreto N° 45/19 debía ser declarado inconstitucional e indicó que:

“(...) aun cuando el decreto impugnado pretende dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. 5° de la ley 24.007 y tiene en cuenta la imposibilidad de ciertos electores residentes en el exterior de presentarse en el lugar de votación y la necesidad de garantizar su derecho al voto, lo cierto es que implementa un sistema de votación que resulta incompatible con los criterios fijados por normas de jerarquía superior que regulan la materia electoral y atañen a la organización de nuestro sistema de gobierno (...).

También fundamentó su opinión sobre la base de las disposiciones constitucionales en materia de régimen electoral federal y de los partidos políticos. En consecuencia, concluyó que:

“(...) La envergadura de tales cuestiones llevó a los constituyentes de 1994 a requerir una mayoría absoluta del total de los miembros de ambas cámaras del Congreso Nacional cuando se trata de aprobar una modificación al régimen electoral y de partidos políticos (art. 77 de la Constitución Nacional), circunstancia que habilita a sostener que una modalidad de voto no presencial debe ser establecida por el legislador dejando que el Poder Ejecutivo ejerza su facultad reglamentaria fijando condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones sobre aquella base legal contemplada de manera expresa (...) estimo que las disposiciones del decreto 45/19 que se impugnan en el sub lite, al implementar el sistema opcional de voto postal para los argentinos residentes en el exterior, modifican una cuestión sustancial de la normativa electoral, lo que pone de manifiesto que se ha configurado un exceso reglamentario susceptible de invalidar la norma cuestionada (...)”.

Sentencia de la CSJN

Al momento de la publicación del presente trabajo la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha expedido al respecto.

IX. Afectación de la forma representativa, republicana y federal de gobierno y régimen electoral y de los partidos políticos

Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ Acción de inconstitucionalidad⁶⁶

Síntesis

En el caso se discutió si el sistema electoral de la Provincia de Santa Fe se ajustaba a las disposiciones de los arts. 1º, 16, 37 y 38 de la Constitución Nacional, es decir, si respetaba la forma representativa republicana y federal de gobierno, como así también la “Ley Nacional de Partidos Políticos” — N° 23.298 —, concretamente el régimen de “lemas y sublemas”, para la elección de cargos electivos públicos y políticos.

El Partido Demócrata Progresista, representado por su Secretario General, inició acción contra la Provincia de Santa Fe en los términos del art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a fin de que se declarara la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Ley local N° 10.524 con las reformas introducidas por su similar N° 12.079.

El partido político entendió que esa norma modificaba la voluntad expresada mediante el voto al desviarlo hacia el sublema más votado con independencia de que sea o no elegido por el ciudadano y con ello alteraba “la voluntad popular” y el sentido del voto, de conformidad con los arts. 1º y 37 de la Constitución Nacional.

También argumentó que aquella norma enajenaba la facultad de los partidos políticos de designar los candidatos a los cargos políticos y públicos como imponía el art. 38 de la Ley Fundamental. Además, alegó que la Ley N° 12.079 creaba una desigualdad al permitir sublemas a los partidos políticos y negarlos para la conformación de alianzas.

La Provincia de Santa Fe, a través de su Procurador General, contestó la vista conferida, y refutó cada uno de los agravios esgrimidos por la actora. Afirmó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación era incompetente para entender en la causa en jurisdicción originaria, toda vez que se trataba del ejercicio de materias de competencia no delegadas a la Nación.

66. “Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ Acción de Inconstitucionalidad”, S.C., P 2778, L. XXXVIII., de 15/05/2003, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2003/procurador/mayo/partido_democrata_p_2778_l_xxxviii.pdf

Sustanciado el procedimiento, el expediente paso a la Procuración General de la Nación.

Dictamen de la PGN (2003)

En su dictamen del 15 de mayo del 2003, el entonces Procurador General de la Nación, Nicolas E. Becerra, indicó que debía proceder la demanda solo en lo que hacía a la desigualdad plasmada en la Ley N° 12.079 modificatoria de su similar N° 10.524, entre partidos políticos y alianzas electorales.

Sin perjuicio de su rechazo respecto de la declaración de inconstitucionalidad de la “ley de lemas” en tanto la legislación electoral santafesina no vulneraba los principios establecidos en los arts. 1º, 37 y 38 de la Constitución Nacional.

Con respecto a las facultades propias de las Provincias y de la Nación, explicó que la Constitución Nacional si bien no enunciaba de manera sistemática las competencias de cada uno, argumentó que las facultades de la Nación eran definidas, mientras que las de las Provincias indefinidas, desde el momento en que conservaban todo el poder no delegado al Gobierno Federal.

Sin embargo, en materia electoral explicó que la Constitución Nacional establecía una clara distribución de potestades: le compete a la Nación la fijación de las reglas relacionadas con la elección de autoridades nacionales, mientras que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del Gobierno Federal y las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno.

De este modo, argumentó que:

“(…) En este derecho de las provincias está involucrado el de establecer un régimen propio en materia de partidos políticos y régimen electoral y abarca la facultad de establecer el sistema de elecciones (conf. Pablo A. Ramella ‘Derecho Constitucional’, Editorial Depalma, tercera edición actualizada, pág. 120; Daniel A. Sabsay, LL-1997-B-294). En síntesis, en nuestro país, la legislación referida a la elección de autoridades nacionales tiene que ser nacional y la relativa a la elección de autoridades provinciales tiene que ser local; los estados federales tienen facultad para estatuir su propio régimen electoral por aplicación de los arts. 5º, 121, 122 y 123 de la Constitución Nacional (...)”.

A pesar de que reconoció que la Ley provincial y su modificatoria habían sido sancionadas como resultado del ejercicio de competencias constitucionales propias del poder legislativo

local, indicó que aquella debía respetar las estipulaciones establecidas en la Constitución Nacional. Así recordó que:

“(...) V.E. ha dicho que ‘...la Constitución Nacional garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal (arts. 5º y 122), las sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (arts. 1 y 5) y encomienda a esta Corte el asegurarla (art. 116) con el fin de lograr su funcionamiento y el acatamiento a aquellos principios que todos en conjunto acordaron respetar al concurrir a la sanción de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804)’ (...)”.

Bajo aquellas conclusiones, y sobre el fondo de la cuestión sostuvo que:

“(...) La constitucionalidad no es dudosa desde que, a mi criterio, ni el régimen representativo y republicano, ni el derecho al sufragio, ni los derechos de los partidos políticos se ven desnaturalizados al admitirse como sistema electoral la denominada ‘ley de lemas’ (...) Es claro que el art. 1º de dicha ley, al decir que se adopta la forma de gobierno representativa y republicana, indica la participación del pueblo en las decisiones de gobierno; lo mismo que el art. 22, al expresar que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes. Esta participación, a mi entender, se halla razonablemente encausada por el sistema electoral seleccionado (...)”.

En cuanto al ejercicio del derecho al sufragio contemplado en el art. 37 de la Constitución indicó que:

“(...) no hay derechos absolutos, toda vez que la Constitución Nacional garantiza su goce conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio (Fallos: 310:1045; 314:1202; 315:2804; 321:3542; 22:2817, entre muchos otros) y es evidentemente legítimo, en particular, reglamentar el modo de ejercer el derecho del sufragio. La opción de la Legislatura provincial por determinado sistema electoral en desmedro de otro, según mi criterio, no anula ni debilita el derecho a votar, sólo fija un mecanismo para su ejercicio (...)”.

Sobre la alegada transgresión del art. 38 de la Carta Magna, argumentó que, si bien es cierto que la definición de un determinado sistema electoral repercute en el funcionamiento y organización de los partidos políticos, consideró que:

“(...) ello no implica su regulación (...) la ley de lemas es una herramienta que tanto trae ventajas como desventajas sobre la vida interna de los partidos políticos, sin

que ello implique, en mi opinión, que la influencia del sistema sobre ellos -como en el sub iudice- atente contra su existencia como instituciones fundamentales del régimen democrático, que es lo que en definitiva se resguarda con el precepto constitucional (...) Sobre la base de las consideraciones formuladas, en mi opinión, la ley provincial de lemas, en la medida que constituye una legislación electoral razonable, no trasgrede los principios y garantías de la Constitución Nacional que el actor alega vulnerados (...).”

Por el contrario, sí entendió que mediante la modificación introducida por la Ley local N° 12.079 que receptaba la posibilidad de las agrupaciones políticas de formar alianzas electorales, dispensaba un trato desventajoso entre aquellas y los partidos políticos, y vulneraba los arts. 14 y 16 de la Constitución Nacional y la Ley Nacional de Partidos Políticos — Ley N° 23.298 —, además de la propia normativa local.

Por lo tanto, dictaminó que:

“(...) No existe ninguna norma que impida, en principio, que un partido político pueda conformar una alianza. La formación de convenios, alianzas, acuerdos y coaliciones representa un modo habitual de participación de las agrupaciones políticas (...) esta facultad está contemplada, en el orden nacional, en la ley 23.298 -de partidos políticos- y, en lo que hace al *sub lite*, tanto en la Ley Provincial de Partidos Políticos 6808 (t.o. 1982) como en la propia Ley de Lemas 10.524 y su modificatoria 12.079 (...) Entiendo que sostener, como intenta la Provincia, que la imposibilidad de que las alianzas puedan presentar sublemas radica principalmente en la inexistencia de programa homogéneo, no tiene asidero, desde el momento en que la propia ley lo determina como necesario para su conformación como alianza ante el Tribunal Electoral (...).”

Finalmente, y sobre la afectación de las alianzas partidarias concluyó que:

“(...) En tales condiciones, la limitación reflejada en la ley de doble voto acumulativo para las alianzas es, en puridad, más un artilugio legal para contrarrestar el caudal de votos que un frente pueda obtener en el acto electoral, que una razonable reglamentación del derecho de asociarse (...) sancionar sin más cualquier modificación en el sistema en pleno proceso electoral, tiende a causar perjuicios -más allá de los específicos de desigualdad aquí analizados- que afectan a la vida institucional de la Provincia y a la ciudadanía en general toda vez que atentan contra la certidumbre que debe reinar sobre la situación jurídica electoral (...).”

Sentencia de la CSJN (2003)⁶⁷

En su sentencia del 24 de junio de 2003, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, resolvió por sus propios fundamentos rechazar la demanda en todas sus partes con costas.

Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ Amparo⁶⁸

Síntesis

En el caso se discutió si el sistema electoral de la Provincia de Santa Cruz se ajustaba a las disposiciones de la Constitución Nacional, que establecen la forma representativa republicana y federal de gobierno, concretamente el sistema de “lemas y sublemas”, para la elección de cargos electivos públicos y políticos.

El partido “Unión Cívica Radical” promovió una acción de amparo contra la Provincia de Santa Cruz a los fines de declarar la nulidad absoluta e inconstitucionalidad de los arts. 3° y 4° de la ley local N° 3.415 — modificatoria de la ley N° 2.052 — en cuanto establecían el “sistema de lemas y sublemas” para la elección de gobernador y vicegobernador provincial.

Asimismo, solicitó que se ordenara a la demandada a abstenerse de aplicar dicho régimen en los futuros procesos electorales.

La actora alegó que la norma cuestionada vulneraba el art. 114 de la Constitución local, en cuanto prescribía que: “el gobernador y vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios”.

Además, agregó que el sistema de “lemas y sublemas” resultaba incompatible con la elección directa y los preceptos de sistema representativo y republicano de gobierno, así como la garantía de igualdad del voto, establecidos en los arts. 1°, 5° y 37 de la Constitución Nacional.

Tras la sustanciación del proceso con la debida participación de las diferentes agrupaciones

67. CSJN, “Partido Demócrata Progresista c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción de inconstitucionalidad” P. 2778. XXXVIII., de 24/06/2003, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=538621&cache=1690821128983>

68. “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ Amparo”, CSJ 4851/2015/RH1, de 21/11/2018, disponible en: https://www.mpf.gov.ar/dictámenes/2018/LMonti/noviembre/Union_Civica_Radical_CSJ_4851_2015_RH1.pdf

políticas que podían ver afectados sus derechos, el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería N° 2 de Río Gallegos, hizo lugar al amparo y declaró la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas al considerar que vulneraba la Constitución local y los arts. 1º, 5º, 31, 37 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

El pronunciamiento fue apelado por los restantes partidos políticos ante la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial, que revocó la sentencia.

El Tribunal indicó que la elección del sistema de “lemas y sublemas” efectuada por el legislador no implicaba contradecir lo prescripto por la Constitución local, y concluyó que la simple pluralidad de sufragios no alcanzaba al ciudadano sino al partido político que representaba el lema.

Disconforme con la resolución, la actora dedujo recurso de inconstitucionalidad, que fue declarado inadmisibile por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz. Ante la resolución adversa a su pretensión, la actora interpuso recurso extraordinario, cuya denegación dio origen a la queja.

Entre sus agravios, destacó principalmente que la sentencia del Superior Tribunal provincial resultaba arbitraria, pues omitió el tratamiento de cuestiones federales que resultaban conducentes para la correcta solución del litigio.

Dictamen de la PGN (2018)

En su dictamen del 21 de noviembre del 2018, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que correspondía declarar inadmisibile la queja interpuesta.

En primer lugar, analizó si en el caso se verificaban las condiciones requeridas para habilitar la vía del art. 14 de la Ley N° 48, y argumentó que:

“(...) en principio, resulta ajeno a esta instancia el examen de decisiones que resuelven cuestiones regidas por el derecho público provincial, porque son privativas de los tribunales locales, en virtud del respeto debido a las atribuciones de las provincias de darse sus propias instituciones y regirse por ellas (doctrina de Fallos: 305:112; 324:1721, 2672; entre otros), salvo claro está, supuestos de arbitrariedad. Al respecto, cabe destacar que, de acuerdo con el arto 122 de la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas. Establecen su régimen electoral, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, ‘sin intervención del gobierno federal’. En este

precepto, la palabra ‘Gobierno’ incluye a la Corte Suprema, a la que no le incumbe discutir las formas en que las provincias organizan su vida autónoma (Fallos: 330:4797) (...).”

También recordó la reiterada jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal que, si bien entiende que la Constitución garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones, el ejercicio de ellas y la elección de sus autoridades, estas quedan sujetas al sistema representativo y republicano de gobierno, y se impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales y encomienda a la CSJN el asegurarlo como custodio de la Ley Suprema.

No obstante, y del caso en concreto, precisó que:

“(...) esta intervención está limitada a los casos en que, frente a un evidente y ostensible apartamiento del sentido de las normas de derecho público local, quedan lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo y republicano que las provincias se han obligado a asegurar. Sólo ante situaciones de excepción como la enunciada, la actuación del Tribunal federal no avasalla las autonomías provinciales, sino que procura la perfección de su funcionamiento asegurando el acatamiento a aquellos principios superiores que las provincias han acordado respetar al concurrir al establecimiento de la Constitución Nacional (Fallos: 310:804). Sobre tales bases, en mi concepto, el recurso extraordinario interpuesto es inadmisibles, ya que por su intermedio la recurrente pretende que V.E. revise una sentencia del tribunal superior provincial acerca de una materia que integra el derecho público local (...).”

También opinó que la pretensión de la actora consistía en impugnar el sistema de “lemas y sublemas” previsto en los arts. 3º y 4º de la Ley N° 3.415 sobre la exclusiva base de la exegesis de normas locales, en especial de la Constitución provincial.

En consecuencia, argumentó que:

“(...) para rechazar los agravios de la apelante y confirmar la sentencia de la instancia anterior, el superior tribunal local consideró que el régimen de lemas y sublemas no contradice el art. 114 de la Constitución local, al entender que resulta posible aplicar el principio de la simple pluralidad de sufragios o votos establecido en esta última norma, tanto a ‘candidatos’ como a ‘partidos políticos’ o ‘lemas’ (...) Estimo que no se configura, entonces, una cuestión federal que autorice a V. E. a intervenir en una decisión referida al procedimiento y sistema electoral escogido por una provincia para la elección de gobernador y vicegobernador que el art. 122 de la Constitución Nacional confía a las autonomías provinciales (...).”

Sobre los planteos introducidos por la apelante en el recurso extraordinario, vinculados a la afectación del sistema representativo y republicano de gobierno, indicó que carecían de relación directa e inmediata con la cuestión litigiosa ventilada, ya que resultaba inocultable la naturaleza de derecho público local, que incluso había sido reconocida por la peticionaria.

En este sentido, afirmó que:

“(...) no basta la mera invocación del desconocimiento del régimen representativo y republicano de gobierno para configurar una materia federal apta para ser considerada y decidida mediante la vía del art. 14 de la ley 48. Ello es así pues, como ha señalado V. E., el juicio definitivo de toda elección popular llevada a cabo en el ámbito de los estados locales concluiría naturalmente bajo el control de la Corte, lo que daría lugar a que la decisión final sobre la designación de las autoridades provinciales estuviera en manos del Gobierno Federal, vaciando de todo contenido institucional a la cláusula estructural sentada en el art. 122 de la Carta Magna (Fallos: 340:914) (...)”.

Finalmente, y sobre la arbitrariedad de la sentencia, explicó que no se configuraba ese supuesto, pues la recurrente solo expresaba su desacuerdo con la exégesis formulada por el superior tribunal de justicia sobre los alcances que correspondía dar a las prescripciones del art. 114 de la Constitución provincial.

Por todo ello, dictaminó que:

“(...) los defectos hermenéuticos que sostienen el planteo de la actora no alcanzan el estándar definido por V. E. para dar lugar a un supuesto de inequívoco carácter excepcional como es la arbitrariedad (Fallos: 247:713; 330:4797 y 340:914) con arreglo al cual se debe demostrar que la equivocación del pronunciamiento impugnado es tan grosera que aparece como algo inconcebible dentro de una racional administración de justicia, situación que, como quedó expuesto, no ha sido acreditada (...)”.

Sentencia de la CSJN (2018)⁶⁹

En su sentencia del 11 de diciembre de 2018, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de conformidad en lo pertinente con lo dictaminado por la Procuradora Fiscal, y por sus propios fundamentos, desestimó la queja.

69. Cfr. Fallos 341:1869, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7495572>

 Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ Oficialización Lista de Candidatos (Elección Provincial 07/04/2019) - Apelación ⁷⁰

Síntesis

En el caso se discutió si el sistema electoral de la Provincia de Río Negro se ajustaba a las disposiciones de la Constitución Nacional, que establecen la forma representativa republicana y federal de gobierno, concretamente la posibilidad de reelección de las autoridades de gobierno local, sin respetar periodos de intervalo.

En las elecciones provinciales de 2011, el Sr. Alberto Weretilneck fue electo como vicegobernador de la Provincia de Río Negro, juntamente con el Sr. Carlos Soria, quien fue electo como Gobernador. Ambos asumieron sus cargos el 10 de diciembre de ese año.

Posteriormente, ante el fallecimiento de Soria, ocurrido en enero de 2012, Weretilneck lo reemplazó en los términos de lo dispuesto por el art. 180, inc. 2º, de la Constitución local, hasta la finalización de su mandato.

En 2015, el entonces vicegobernador de la Provincia se presentó a las elecciones como candidato a Gobernador juntamente con el Sr. Pedro Pesatti; ambos resultaron electos hasta cumplir su mandato en diciembre de 2019.

Ese mismo año, el entonces Gobernador presentó nuevamente su candidatura, en conjunto con la Sra. Arabela Carreras, como candidata a vicegobernadora, para el período 2019-2023, por la alianza electoral transitoria «Juntos Somos Río Negro» (en adelante “JSRN”).

La candidatura fue impugnada por la alianza electoral “Cambiemos Río Negro”, por considerar que el actual Gobernador en funciones no se encontraba habilitado para ser candidato durante el nuevo período que comenzaría el 10 de diciembre de 2019, dado que ya había agotado la única reelección posible para los cargos provinciales del ejecutivo.

La alianza electoral basó su argumento en el art. 175 de la Constitución provincial, que indicaba que el gobernador y el vicegobernador podían ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período una sola vez, pero que, si ya habían sido reelectos o se habían sucedido recíprocamente, no podían ser elegidos para ninguno de ambos cargos

70. “Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ Oficialización lista de candidatos (elección provincial 07/04/2019) - Apelación”, CSJ 493/2019/RH1, de 20/03/2019, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2019/LMonti/marzo/Alianza_Electoral_CSJ_493_2019_RH1.pdf. En igual sentido se expidió la Procuración General de la Nación en el dictamen “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ Amparo” CSJ 449/2019, que remite en su totalidad a los fundamentos del aquí reseñado, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2019/LMonti/marzo/Frente_Victoria_RN_CSJ_449_2019.pdf

sino con un período de intervalo.

El Tribunal Electoral de la Provincia de Río Negro hizo lugar a la impugnación planteada y resolvió que no era posible oficializar la candidatura de Weretilneck a Gobernador, en los términos del art. 152 de la Ley local N° 2.431.

Esa decisión fue apelada por la alianza “JSRN” y, a su turno, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Río Negro hizo lugar al recurso, revocó la sentencia del Tribunal Electoral provincial y ordenó que se oficializara la candidatura de Weretilneck, en los términos de la ley local.

Contra ese pronunciamiento, los apoderados de la alianza “Cambiemos” interpusieron recurso extraordinario federal. Luego de la sustanciación del procedimiento, el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro declaró inadmisibile el recurso interpuesto.

Frente a la denegatoria, la actora interpuso recurso de queja.

Dictamen de la PGN (2019)

En su dictamen del 20 de marzo del 2019, la Procuradora Fiscal ante la CSJN, Laura Monti, opinó que correspondía hacer lugar a la queja interpuesta, declarar procedente el recurso extraordinario federal y por ende revocar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Río Negro.

Para deducir tales conclusiones, consideró que se encontraban afectadas expresas disposiciones constitucionales que hacían a la esencia de la forma republicana de gobierno que las provincias se obligan a respetar en el art. 5 de la Constitución Nacional, y por ende encontró que la interpretación del art. 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, no resultaba ajustada a derecho.

A raíz de diversos precedentes del Máximo Tribunal Federal recordó que una de las más importantes misiones que tiene es la de interpretar la Constitución Nacional. Esta tarea debe realizarla de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, y evitar interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa.

Asimismo, sostuvo que la actuación de los tres poderes del Estado encontraba como limite el respeto al proyecto de república democrática que se establece en los arts. 1, 31 y 36 de la Constitución Nacional, y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos.

También señaló que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 122 de la Constitución Nacional, las provincias eligen a sus gobernadores sin intervención del Gobierno Federal, donde también se incluye a la CSJN.

Sin embargo, enfatizó que tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto; frente a ella y con igual rango se erige la cláusula que otorga competencia al Máximo Tribunal Federal para conocer de todas las causas que versen sobre puntos regidos por el art. 116 de la Constitución Federal.

La necesaria compatibilidad entre tales normas le permitió 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 cuestión.

En ese sentido argumentó que:

“(...) la Constitución Nacional que garantiza a las provincias el establecimiento y el ejercicio de sus instituciones, y la elección de sus autoridades, sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1º y 5º), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (artículo 31) y encomienda a esta Corte el asegurarla como último custodio de la Ley Suprema (artículo 116) (sentencia 05/11/13, cons. 20 y sus citas) (...) la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc. - no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y que las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (...)”.

Luego de aquellas pautas de interpretación y tras destacar la supremacía de la Constitución Nacional por sobre las locales, acudió a los debates de la Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, reunida entre diciembre de 1987 y junio de 1988, en la que se incorporó al texto constitucional local la disposición del art. 175.

Esto le permitió argumentar que la posibilidad de reelección de ambos funcionarios, Gobernador y vicegobernador, podían ser admitidas por una sola vez.

Así concluyó que:

“(...) a la luz de las claras explicaciones del miembro informante de la Convención Constituyente rionegrina de 1987-1988, resulta -a mi entender- que a quienes se

refiere el art. 175 -primera parte- de la Constitución provincial como susceptibles de ser reelectas por un nuevo período y por una sola vez, es a las personas (los funcionarios) que fueron elegidas para los cargos de gobernador o de vicegobernador. De ello se deriva que, si cualquiera de esas personas fue reelecta (volvió a ser elegida) como gobernador o como vicegobernador, no puede ser elegida 'para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo' (art. 175, segunda parte). Por lo demás, ese es el significado del art. 175 de la Constitución provincial que se desprende de una interpretación literal y según el sentido más obvio del entendimiento común (...)."

Sentencia de la CSJN (2019)⁷¹

En su sentencia del 22 de marzo de 2019, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por mayoría resolvió declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Río Negro de conformidad con el dictamen de la Procuradora Fiscal.

Evolución Liberal y otro c/San Juan, Provincia s/Acción declarativa de certeza⁷²

Síntesis

En el caso se discutió si el sistema electoral de la Provincia de San Juan se ajustaba a las disposiciones de la Constitución Nacional, que establecían la forma representativa republicana y federal de gobierno, concretamente la posibilidad de reelección de las autoridades de gobierno local sin respetar el plazo límite.

El 25 de marzo de 2023, la subagrupación política "Evolución Liberal" y Sergio Guillermo Vallejos Mini, en su carácter de candidato a Gobernador por la citada subagrupación impugnaron la candidatura del entonces actual Gobernador de la Provincia de San Juan para la elección prevista el 14 de mayo de 2023.

A tal fin consideraron que esa postulación transgredía lo dispuesto por el art. 175 de la Constitución local que establecía: "el Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años

71. CSJN, "Alianza Electoral Transitoria Somos Río Negro s/ oficialización lista de candidatos (elección provincial 07/04/2019) – apelación" CSJ 493/2019/RH1, de 22/03/2019, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7511322>

72. "Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia s/ Acción declarativa de certeza" CSJ 561/2023, de 30/05/2023, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2023/ECasal/mayo/Evolucion_Liberal_CSJ_561_2023.pdf

en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces”.

Argumentaron que el candidato cumplió tres periodos constitucionales consecutivos en el desempeño de cargos de vicegobernador y Gobernador y por ende entendían que su eventual reelección redundaría en el ejercicio de su cargo por un cuarto período, evento taxativamente prohibido por la norma constitucional provincial.

El Tribunal Electoral desestimó los planteos y declaró que el actual Gobernador en funciones se encontraba habilitado para postularse nuevamente como candidato a esa categoría, en las próximas elecciones convocadas.

Contra esa decisión, la subagrupación política “Evolución Liberal” interpuso recurso de apelación, que fue desestimado por el mismo Tribunal Electoral.

Ante la denegación del recurso, la actora promovió una acción meramente declarativa prevista por el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de San Juan.

La actora buscó obtener el cese del estado de incertidumbre en el que dijo encontrarse respecto del alcance, las limitaciones y modalidades del art. 175 de la constitución provincial que a su entender inhabilitaban al entonces Gobernador a ser nuevamente candidato para las elecciones previstas ese año.

Por medio de la resolución del 9 de mayo de 2023 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, previo dictamen de la Procuración General de la Nación admitió la radicación del caso en su jurisdicción originaria prevista en el art. 117 de la Constitución Nacional al considerar que se encontraba planteada de manera seria una cuestión federal predominante.⁷³

Asimismo frente a la inminencia de las elecciones previstas para el 14 de mayo y la trascendencia institucional del planteo efectuado el Máximo Tribunal Federal adecuó el procedimiento a la vía prevista en la Ley N° 16.986⁷⁴ de acción de amparo y requirió a la Provincia de San Juan el informe circunstanciado reglado por el art. 8 de esa norma.

La Provincia presentó el informe contestó los argumentos expuestos por la actora y afirmó que el amparo promovido resultaba formal y sustancialmente improcedente.

73. Cfr. Fallos: 346:461: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7841171>

74. Ley N° 16.986 “Acción de Amparo. Ley Reglamentaria”, sancionada y promulgada el 18/10/1966 y publicada en el B.O. del 20/10/1966.

Finalmente, el Máximo Tribunal Federal hizo lugar a la medida cautelar requerida y en consecuencia ordenó suspender la convocatoria a elección de Gobernador y vicegobernador de la Provincia de San Juan del 14 de mayo de 2023 hasta tanto se dictara un pronunciamiento definitivo.

Previo a resolver la cuestión sobre el fondo, nuevamente se le corrió vista a la Procuración General de la Nación para que se expidiera al respecto.

Dictamen de la PGN (2023)

En su dictamen del 30 de mayo de 2023, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal, en el marco del proceso originario sustanciado ante el Máximo Tribunal Federal concluyó que el entonces Gobernador de la Provincia de San Juan se encontraba inhabilitado frente a una nueva postulación de conformidad con lo establecido en el art. 175 de la Constitución local y art. 5 de la Constitución Nacional.

Para fundamentar de ese modo recordó la jurisprudencia de la CSJN y destacó que el ejercicio de las autoridades nacionales y locales debe desenvolverse de modo armonioso con el fin de evitar interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa, y debiendo encontrarse solo para ayudarse.

En ese sentido, argumentó que:

“(…) la actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 1º, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos. La soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político, pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación (...).”

Asimismo, señaló la reiterada jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal, al indicar que las provincias son autónomas y de conformidad con el art. 122 de la Constitución Nacional marcó que aquella cláusula constitucional se hallaba dirigida a prevenir toda injerencia del

poder central sobre un asunto de trascendencia local o política, como es el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la Administración Provincial.

No obstante, indicó que:

“(...) tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto; frente a ella y con igual rango se erige la cláusula que otorga competencia a esta Corte para conocer de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución (art. 116). La necesaria compatibilidad entre tales normas permite concluir que las provincias conservan toda la autonomía política que exige su sistema institucional, pero no impide la intervención del Tribunal en los supuestos en que se verifique un evidente menoscabo del derecho federal en debate. (doctrina de Fallos: 285:410, considerando 10º)’ (Fallos: 336:2148, cons. 19º) (...)”.

Entre las referidas pautas de interpretación, sostuvo que la Constitución Nacional les garantizaba a las provincias el establecimiento y el ejercicio de sus instituciones y la elección de sus autoridades, sujeta a las provincias y a la Nación, de conformidad con los arts. 1, 5, 31 y 116 de aquella, al sistema representativo y republicano de gobierno, e imponía su supremacía sobre las constituciones y leyes locales al designar a la CSJN como ultimo custodio de la Ley Suprema.

De este modo sostuvo que:

“(...) la forma republicana de gobierno — susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.— no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y que las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf. ‘Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe’, cons. 4º —Fallos: 317:1195— y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente)’ (Fallos: 336:2148, cons. 27º) (...)”.

Tras analizar las diversas pautas hermenéuticas constitucionales formuladas por la jurisprudencia del Máximo Tribunal Federal, examinó el art. 175 de la Constitución local y entendió que el entonces Gobernador de la Provincia de San Juan no podía postularse nuevamente al cargo.

Entendió que el empleo de los términos: “El Gobernador y el Vicegobernador” seguidos de la expresión “pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces” indicaba que la

norma limitaba de manera indistinta para ambos cargos la reelección consecutiva hasta dos oportunidades.

De este modo, argumentó que:

“(…) Afirmar lo contrario y sostener que el límite de la norma bajo estudio opera de manera independiente para los cargos de gobernador o vicegobernador implicaría sentar una diferencia que la Constitución local no hace, materia vedada a los jueces, quienes no pueden introducir distinciones cuando el precepto no lo hace pues, según el conocido adagio, ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus (Fallos: 304:226, voto del juez Gabrielli; 331:2453, y sentencia en la causa S.268, L.XLVII, ‘Suárez, Julio Everto c/ M. J. y DDHH - art. 60 ley 24.411 - resol. 1305/07 - ex. 142.195/04’, del 7/7/2012 entre otros). En este sentido, y en línea con lo anterior, cabe destacar que un análisis integrador del ordenamiento constitucional local revela que el constituyente reguló en forma conjunta a los cargos de gobernador y de vicegobernador, encuadrándolos bajo la denominación de ‘Poder Ejecutivo’. Así, en la Sección Quinta de la Constitución, denominada ‘Poder Ejecutivo’, el artículo 173 establece que ‘el 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’ (...)”.

Precisó que aquella interpretación no solo encontraba adecuado respaldo en el texto constitucional local, sino que además desalentaba la posibilidad de perpetuación en los cargos y les otorgaba periodicidad a los mandatos, de conformidad con la vigencia del sistema republicano consagrado en los arts. 1 y 5 de la Constitución Nacional que presuponen la renovación de autoridades.

Por consiguiente, fundamentó que:

“(…) El principal inconveniente que presenta una lectura distinta del artículo 175 radica en que podría considerarse que las dos reelecciones sucesivas a las que se refiere ese precepto constitucional local admiten -por ejemplo- que una persona sea elegida como vicegobernador por un período y los dos subsiguientes como gobernador (o los tres períodos consecutivos como gobernador) y que inmediatamente después sea electo como vicegobernador por otros tres períodos de cuatro años (o vicegobernador por un período y gobernar por otros tres mandatos). Esa interpretación habilitaría la posibilidad de que una misma persona sea electa durante un número indefinido de períodos como gobernador y vicegobernador -de manera sucesiva, consecutiva e ininterrumpida- con la sola exigencia de que vaya alternando el ejercicio de tales cargos, sin superar nunca los

doce años de permanencia en uno de ellos (...).”

Finalmente, se remitió a las expresiones vertidas por los legisladores locales durante el debate en la Cámara de Diputados provincial que tuvo por objeto el tratamiento de la enmienda al art. 175 de la Constitución local, y reveló que los expositores del tal debate dejaron en claro que no se proponía una reelección indefinida, sino con límites.

Por todo lo expuesto, concluyó que:

“(...) El criterio que aquí se propicia se ve corroborado por las expresiones vertidas por los legisladores durante el debate en la Cámara de Diputados (...) al que también cabe acudir para determinar el alcance de la norma (Fallos: 323:163; 326:4530) (...) las expresiones vertidas por los legisladores en el marco del debate de reforma propuesta al artículo 175 de la constitución provincial, se desprende que se previó la limitación de los mandatos a dos reelecciones inmediatas (...) tiene establecido el Tribunal que es imposible concebir un poder constituido que pueda, por designio o inercia, dejar sin efecto lo preceptuado por el poder constituyente lo que importaría una grave afectación para el correcto funcionamiento de las instituciones fundamentales de la provincia de San Juan, en los términos previstos por el artículo 5 de la Constitución Nacional (conf. Fallos: 342:287, en particular, cons. 14° y 32°) (...)”.

Sentencia de la CSJN (2023)⁷⁵

En su sentencia del 1 de junio de 2023, la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sus propios fundamentos y de conformidad con lo dictaminado por el Procurador General de la Nación interino resolvió hacer lugar a la demanda y declarar la inhabilitación del ciudadano Sergio Mauricio Uñac para competir por el cargo de Gobernador en las elecciones a celebrarse en la Provincia de San Juan.

75. Cfr. Fallos: 346:543, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7847531>

 Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, provincia de s/ Amparo⁷⁶

Síntesis

En el caso se discutió si el sistema electoral de la Provincia de Formosa se ajustaba a las disposiciones de la Constitución Nacional, que establecen la forma representativa republicana y federal de gobierno, concretamente la posibilidad de reelección indefinida de las autoridades del Poder Ejecutivo local.

Agostina Villaggi y Rodolfo Manuel Basques en calidad de apoderados del frente electoral “Confederación Frente Amplio Formoseño” promovieron acción de amparo contra la Provincia de Formosa con el objeto de que se declarara la inconstitucionalidad del art. 132 de la Constitución local.

Alegaron que esa norma habilitaba una nueva candidatura de Gildo Insfrán como Gobernador para el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2023 y el 10 de diciembre de 2027, lo que consideraron contrario al principio republicano de gobierno consagrado en el art. 5 de la Constitución Nacional en función de los arts. 1 de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, pidieron que se inhabilitara al mencionado ciudadano a oficializar su candidatura ante el Tribunal Electoral Permanente provincial para un nuevo período.

Fundamentaron su planteo en las sucesivas reformas de la Constitución provincial. Recordaron que la Constitución de 1957 prohibía la reelección; que en 1991 se autorizó la reelección por dos mandatos, lo que posibilitó la continuidad del actual Gobernador primero como vicegobernador y luego como Gobernador; y que en una reforma posterior se consagró la reelección indefinida.

Señalaron que esa habilitación vulneraba el principio republicano, los derechos políticos y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral consagrados en la Constitución Nacional y en instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Al conferirse vista de las actuaciones, la Procuración General de la Nación opinó que el proceso resultaba ajeno a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de

76. “Confederación Frente Amplio Formoseño c/Formosa, provincia de s/Amparo” CSJ 922/2023, de 10/12/2024, disponible en: https://www.mpf.gob.ar/dictámenes/2024/ECasal/diciembre/Confederacion_CSJ_922_2023.pdf

la Nación, aunque indicó que, de configurarse circunstancias excepcionales, el Máximo Tribunal Federal podía intervenir.

Por otro lado, se le corrió traslado de la demanda a la Provincia de Formosa. En primer lugar, opuso excepción de incompetencia, y argumentó que el proceso implicaba impugnar una cláusula de la Constitución provincial y el proceso electoral local por lo que resultaban competentes los tribunales de la provincia.

También sostuvo que la demandante carecía de legitimación activa en el proceso y que la pretensión carecía de actualidad porque los comicios para el periodo 2023/2027 ya se habían celebrado. Además, mencionó la apertura de un proceso de reforma constitucional.

Sin perjuicio de las excepciones, la Provincia de Formosa contestó la demanda. Alegó que el art. 132 de la Constitución local era expresión de la autonomía provincial y de la voluntad popular expresada en la Convención Constituyente.

Sostuvo además que la reelección prevista en la Constitución local no vulneraba los arts. 1º y 5º de la Constitución Nacional en la medida en que la exigencia de la periodicidad de los mandatos electivos (como pilar de la República y no la alternancia) se encontraba plenamente garantizada.

De este modo se le corrió traslado a la actora de los planteos formulados en la presentación de la Provincia que fueron contestados. Sostuvo la competencia originaria de la CSJN, reafirmó su legitimación como partido político y rechazó que el caso hubiera devenido abstracto.

En ese estado del proceso, se le confirió nueva vista a la Procuración General de la Nación para que dictaminara sobre todas las cuestiones involucradas en la causa.

Dictamen de la PGN (2024)

En su dictamen del 10 de diciembre de 2024, el Procurador General de la Nación interino, Eduardo E. Casal concluyó que el art. 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, en tanto admitía la reelección indefinida para Gobernador y vicegobernador era inconstitucional porque se apartaba de la necesaria periodicidad y renovación del mandato de autoridades previsto por el art. 5 de la Constitución Nacional, en función del art. 1 de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para dictaminar en ese sentido, en primer lugar, consideró la falta de legitimación activa opuesta por la demandada y sostuvo que:

“(…) en el precedente registrado en Fallos: 310:819, la Corte recordó que ‘los partidos políticos son organizaciones de derecho público no estatal, necesarios para el desenvolvimiento de la democracia representativa y, por tanto, instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido, entre éstos y el partido en su relación con el cuerpo electoral; y la estructura del Estado, como órganos intermedios entre el cuerpo electoral y los representantes. Que coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas (...)”.

Señaló también que:

“(…) el nuevo artículo 38 de la Ley Fundamental declara que ‘los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático’ (Fallos: 326:1778, considerando 11), reconociendo así su relevancia para cumplir funciones de articulación de la democracia representativa (...) los partidos políticos existen por y para el régimen representativo, y les asiste la continua misión de profundizar los derechos políticos de los ciudadanos y la calidad institucional dentro de una sociedad democrática (Fallos: 339:1223, considerando 26). En atención a las consideraciones vertidas en aquellos precedentes, entiendo que la confederación actora se encuentra legitimada para cuestionar la validez del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa (...)”.

Con relación al planteo de la Provincia de Formosa acerca de que el agravio perdió actualidad y por lo tanto era cuestión abstracta insuficiente para la existencia de un caso o controversia, porque ya se había celebrado el acto electoral mediante el cual el Gobernador fue reelegido, recordó que:

“(…) V.E. tiene reiteradamente dicho que, en materia electoral, la realización periódica de comicios es una realidad consustanciada con principios normativos del gobierno representativo y republicano, razón por la cual la susceptibilidad de repetición de ciertos agravios normativos hace que subsista la actualidad de los planteos (Fallos: 310:819; 341:1869, entre otros). En consecuencia, sobre la base de esa doctrina del Tribunal, dado que se mantiene vigente el texto del artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa que la actora tacha de inconstitucional, desde mi punto de vista esta alegación de la demandada resulta inadmisibles (...)”.

En cuanto a la cuestión de fondo planteada, argumentó que la intervención de la CSJN en estos casos no afectaba la autonomía de las provincias, porque:

“(…) si bien la Constitución Nacional les garantiza el establecimiento y ejercicio de sus instituciones, a la vez que la elección de sus funcionarios sin intervención del Gobierno Federal (artículos 5 y 122), las sujeta al sistema representativo y republicano de gobierno, les impone el deber de asegurar la administración de justicia (artículos 1º, 5º y 123), proclama su supremacía (artículo 31) y confía a la Corte Suprema de Justicia el asegurarla (artículo 116) (v. doctrina de Fallos: 308:1745). De este modo, ante deficiencias que comprometen la cabal vigencia de la aludida forma de gobierno, la intervención de la Corte Federal no avasalla las autonomías locales, sino que procura la perfección de su funcionamiento, con lo que en conclusión asegura que se cumpla la voluntad del constituyente (Fallos: 308:1745) (...)”.

Asimismo, y con fundamento en variados precedentes de la CSJN indicó que:

“(…) ‘la actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 1º, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos. La soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político, pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras’ (Fallos: 336:1756, considerando 11º) (...)”.

A su vez argumentó que el art. 122 de la Constitución Nacional les permite a las provincias elegir a sus gobernadores sin intervención del Gobierno Federal, entre los que se incluye el Máximo Tribunal Federal, porque buscaba prevenir toda injerencia del poder central sobre un asunto de tanta trascendencia política como es el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la Administración provincial.

Sin perjuicio de ello, afirmó que:

“(…) tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto; frente a ella y con igual rango se erige la cláusula que otorga competencia a esta Corte para conocer de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución (artículo 116). La necesaria compatibilidad entre tales normas permite concluir que las provincias conservan toda la autonomía política que exige su sistema institucional, pero no impide la intervención del Tribunal en los supuestos en que se verifique un evidente menoscabo del derecho federal en debate (doctrina de Fallos: 285:410, considerando 10º)’ (Fallos: 336:2148, considerando 19º) (...)”.

Además, sostuvo que:

“(…) ‘la Constitución Nacional que garantiza a las provincias el establecimiento y el ejercicio de sus instituciones, y la elección de sus autoridades, sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1º y 5º), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (artículo 31) y encomienda a esta Corte el asegurarla como último custodio de la Ley Suprema (artículo 116)’ (Fallos: 336:2148, considerando 20º y sus citas). Recordó su doctrina según la cual ‘la forma republicana de gobierno —susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.— no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y que las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf. ‘Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe’, cons. 4º — Fallos: 317:1195— y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente)’ (Fallos: 336:2148, considerando 27º) (...)”.

En ese sentido, y de acuerdo con precedentes de la CSJN, recordó que:

“(…) recientemente, en Fallos: 346:543 (CSJ 561/2023, ‘Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo’), considerando 11 del voto de la mayoría, recordó las palabras de Germán Bidart Campos, quien había señalado: ‘habrá de infundir en la conciencia valorativa de muchos sectores de nuestra sociedad la convicción de que las normas constitucionales que vedan o limitan reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la legalidad constitucional prohibitiva de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos políticos a proponer candidaturas’ (Bidart Campos, Germán J. ‘La reelección de los gobernantes, la organización del Poder,

el federalismo, los derechos humanos, el derecho provincial’, Revista El Derecho, tomo 160, pág. 133) (...)”.

Por ello argumentó que:

“(…) V.E. ha sido tajante al determinar que ‘la vigencia del sistema republicano consagrado en los artículos 1º y 5º de la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades’ y ha resaltado ‘la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder’ (Fallos: 342:287, considerando 26 del voto de la mayoría y sentencias dictadas en las causas CSJ 561/2023 ‘Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ acción declarativa de certeza’ y CSJ 687/2023 ‘Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo’, pronunciamientos del 9 de mayo de 2023). Bajo el prisma de estas consolidadas pautas, forzoso es colegir que el artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, en tanto se aparta de la necesaria periodicidad y renovación del mandato de las autoridades allí previstas, resulta violatorio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional, en función de lo establecido por los artículos 1º de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...)”.

En cuanto a los fundamentos de la demandada al afirmar que era la “periodicidad”, y no la “alternancia”, el componente esencial que garantiza la Constitución Nacional como característica del sistema republicano, destacó que:

“(…) V.E. ha resaltado enfáticamente que ‘es consustancial al sistema republicano que el poder sea ejercido en aras de la realización del bien común y con sujeción a las limitaciones que impone el Estado de Derecho. La periodicidad en las funciones y la alternancia son requisitos esenciales para la realización de esas altas finalidades’ y que ‘la falta de alternancia afecta significativamente la separación de poderes y la existencia de un sistema abierto en el que los ciudadanos puedan competir por el acceso a los cargos públicos ‘en condiciones generales de igualdad’ (artículo 23.1.c, Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Fallos: 346:543, ‘Evolución Liberal y otro’, voto del Dr. Rosenkrantz, considerandos 10 y 12) (...)”.

Asimismo, y en relación con la Opinión Consultiva 28/21, del 7 de junio de 2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la interpretación del sentido alcance de los arts. 1º, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana, razonó que:

“(…) la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los

principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Ciertamente es que tales afirmaciones están referidas a los presidentes, pero no existe razón alguna para que no resulten aplicables, *mutatis mutandis*, a quienes desempeñan los cargos de gobernador y vicegobernador en las provincias (cfr. -28- considerando 14, tercer párrafo, del voto del doctor Rosenkrantz en la causa ‘Evolución Liberal y otro’, Fallos: 346:543 (...)).”

Con respecto al argumento de la Provincia de Formosa de que los legisladores, en el Gobierno Federal y en el de Formosa, carecen de limitación temporal en materia de reelegibilidad, y con respecto a los jueces con posibilidad de “renombramiento” indefinido, sostuvo que:

“(...) la comparación que presenta la demandada no resulta idónea para justificar la constitucionalidad de la reelección indefinida del Poder Ejecutivo provincial, pues soslaya las características propias de ese poder que lo diferencian de los restantes. En efecto, el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo contrasta con los múltiples integrantes que componen el Poder Legislativo y el Poder Judicial. También son diferentes las funciones y atribuciones que ostenta cada rama del Gobierno, y entre las notas distintivas de aquél se encuentran la potestad de administrar los fondos de la renta pública que hace recaudar; de proponer y nombrar a los magistrados del Poder Judicial; de ser el jefe supremo de las Fuerzas Armadas (en el caso del Poder Ejecutivo nacional) y de las de seguridad que tiene bajo su jurisdicción; de indultar o conmutar penas; entre otras no menos importantes (...).”

Por todo ello, concluyó que:

“(...) el sistema republicano consagrado en la Constitución Nacional y que las provincias se han obligado a respetar implica la limitación del poder. Las múltiples reelecciones sucesivas -potencialmente indefinidas- conspiran contra la finalidad propia del Estado de Derecho que tuvieron en mira nuestros constituyentes, pues dado el modo de funcionamiento de nuestras instituciones, la perpetuación en el poder erosiona el principio de separación de poderes (cf. argumento del voto juez Rosenkrantz, considerando 17 del fallo citado). Bajo el prisma de estas consolidadas pautas, forzoso es colegir que el artículo 132 de la Constitución de Formosa, en tanto admite la reelección indefinida se aparta de la necesaria -32- periodicidad y renovación del mandato de las autoridades allí previstas, lo que resulta violatorio de lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional, en función de lo establecido por los artículos 1º de la Ley Fundamental y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...).”

Sentencia de la CSJN (2024)⁷⁷

En su sentencia del 19 de diciembre de 2024 la Corte Suprema de Justicia de la Nación por sus propios fundamentos resolvió declarar que la causa correspondía a la jurisdicción originaria del Máximo Tribunal Federal, desestimar las defensas opuestas por la Provincia, hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad del art. 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa.

77. Cfr. *Fallos* 347:2044, disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=8053631>

Ministerio Público Fiscal de la Nación
Procuración General de la Nación

—

Av. de Mayo 760 (C1084AAP)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
Tel.: (54-11) 4338-4300
www.mpf.gob.ar | www.fiscales.gob.ar