

LA CORTE SUPREMA EN 2023: ¿UN NUEVO FEDERALISMO REPUBLICANO?*

SEBASTIÁN GUIDI**

Resumen: El presente artículo examina las intervenciones recientes de la Corte Suprema de Justicia la Nación Argentina en cuestiones de política judicial y elecciones provinciales. A lo largo de 2023, la Corte fue protagonista en decisiones sobre reelecciones de gobernadores en San Juan y Tucumán, suspendiendo elecciones por inconstitucionalidades en las candidaturas. Durante el trabajo se explora el impacto de estos fallos y cómo podrían reconfigurar la estructura del Estado argentino, sugiriendo un cambio hacia una doctrina más cautelosa frente a las reelecciones indefinidas y su posible incompatibilidad con la forma republicana de gobierno.

Palabras clave: corte suprema de justicia de la nación — federalismo — reelección indefinida — forma republicana — inconstitucionalidad.

Abstract: The present article examines the recent interventions of Argentina's Supreme Court of Justice in matters of judicial politics and provincial elections. Throughout 2023, the Court played a key role in decisions regarding the re-elections of governors in San Juan and Tucumán, suspending elections due to the unconstitutionality of certain candidacies. The article explores the impact of these rulings and how they could potentially reshape the structure of the Argentine state, suggesting a shift towards a more cautious doctrine regarding indefinite re-elections and their possible incompatibility with the republican form of government.

Keywords: supreme court of justice of the nation — federalism — indefinite re-election — republican form of government — unconstitutionality.

* Recepción del original: 17/04/2024. Aceptación: 25/04/2024.

** Abogado (UBA). Magister y doctor en Derecho (Yale).

I. INTRODUCCIÓN

Durante 2023, la Corte Suprema de Justicia de la Nación recibió más atención por lo que pasaba en el Palacio del Congreso que lo que pasaba en el Palacio de Justicia. Mientras la Corte alcanzaba sus acuerdos semanales, a pocas cuadras la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados se reunía para acusar a sus cuatro miembros, en un procedimiento que predeciblemente se agotó sin resultados.¹ Mientras tanto, la Corte intervino en política judicial en abierto conflicto con la mayoría del Senado: ratificó que la división del bloque mayoritario del Senado (a la que juzgó fraudulenta) era inoponible para la integración del Consejo de la Magistratura² y, contra un acuerdo de prórroga brindado a una jueza de más de setenta y cinco años, especificó que el mandato de los jueces concluye el día que cumplan esa edad si el Senado no los hubiera ratificado antes.³

Quedará para los historiadores del futuro separar lo anecdótico de lo trascendente de este año exaltado. Sin embargo, puestos a anticiparnos, durante 2023 se sucedió una serie de fallos que tal vez resalte en esta historia y algún día termine hasta por reconfigurar la propia estructura del Estado argentino. El martes 9 de mayo, la Corte Suprema, a pedido de la oposición política en San Juan y Tucumán y en ejercicio de su competencia originaria, ordenó cautelarmente suspender las elecciones provinciales que se disputarían el domingo siguiente con fundamento en la posible inconstitucionalidad de las candidaturas de los entonces gobernadores Sergio Uñac y Juan Luis Manzur.⁴ La renuncia de Manzur a su candidatura nos ha privado, por ahora, de un fallo sobre el fondo;⁵ la persistencia de Uñac, por el contrario, llevó a la Corte a invalidar su candidatura de modo definitivo.⁶

1. En diciembre de 2023, dieciséis de los treinta y un integrantes de la comisión firmaron un dictamen de acusación contra los cuatro miembros de la Corte. Cabe mencionar que varios integrantes de la Comisión no estuvieron dispuestos a firmar el dictamen, por lo que renunciaron ese mismo día y fueron reemplazados por otros que sí lo estaban. Según el reglamento de la Cámara, estos dictámenes conservarán estado parlamentario durante 2024. A la fecha de entrega de este trabajo no parece plausible que dos tercios de la Cámara acuerden impulsar el proceso.

2. CSJN, “Juez, Luis Alfredo c. Honorable Cámara...”.

3. CSJN, “Actas del acuerdo de superintendencia – art...”.

4. CSJN, “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán...” y CSJN, “Evolución Liberal”.

5. CSJN, “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán...”.

6. CSJN, “Evolución Liberal”.

Esta intervención de la Corte en elecciones provinciales esperanzó a opositores en otros distritos que buscaron, también, la invalidación de la candidatura de sus oponentes. Por una parte, en la Ciudad de Buenos Aires el candidato Jorge Macri buscaba su elección a pesar de no contar con los cinco años de residencia inmediata en la Ciudad que la Constitución local —en su interpretación más extendida— le exigía. La Corte entendió que la cuestión de la residencia del candidato no formaba parte de su competencia originaria y declinó la invitación a entender en el asunto.⁷

Una esperanza similar se despertó en la oposición al gobierno de Formosa: si a Uñac se le había impedido competir por un tercer mandato, ¿qué no haría la Corte para impedir que Gildo Insfrán compitiera por el octavo?⁸ Sin embargo, sobre el caso formoseño la Corte Suprema ha guardado, hasta hoy, silencio.⁹

En este trabajo me propondré explorar preliminarmente las gravitantes consecuencias de esta serie de fallos y, en particular, “Evolución Liberal”. Los vaivenes políticos que han rodeado la causa durante 2023 acaso hayan oscurecido un análisis desapasionado de las implicancias de estos fallos (de hecho, apenas dictados, varios diputados del entonces oficialismo presentaron un pedido de juicio político ante la Cámara de Diputados).¹⁰ Ahora que los clivajes políticos que organizaron el 2023 están en descomposición, tal vez sea el momento adecuado para intentar una interpretación del fallo que prescinda de las simpatías por sus ganadores y perdedores contingentes.

En el Capítulo II de este trabajo, analizaré la jurisprudencia que ha prefigurado el fallo “Evolución Liberal”. Desde 2013, la Corte ya había ingresado en el resbaladizo terreno de las elecciones provinciales con el fin de impedir la reelección del gobernador. En esos casos, la Corte se proclamaba fiel al texto de la Constitución provincial: solo ante un “apartamento ostensible” de su texto —nos decía— intervendría para impedir determinada candidatura. Mostraré que, de todos modos, esta línea jurisprudencial ya prefiguraba lo que ocurriría en “Evolución Liberal”.

7. CSJN, “Biasi”.

8. Décimo mandato si computamos sus dos mandatos como vicegobernador.

9. Así, pueden mencionarse los expedientes iniciados por los otros dos principales candidatos a gobernador de la provincia: “Carbajal, Fernando c/ Provincia de Formosa s/ acción...” y “Paoltroni, Francisco Manuel c/ Provincia de Formosa...”.

10. HCDN, “Promover juicio político al Sr. Presidente...”, Expte. 2156-D-2023.

En el Capítulo III analizaré las medidas cautelares dictadas en las causas “Partido por la Justicia Social de Tucumán” y “Evolución Liberal”, y mostraré que ya prefiguraban el viraje jurisprudencial definitivo que llegaría con el fallo de fondo. En el Capítulo IV, analizaré el fallo de fondo en la causa “Evolución Liberal” y me detendré en las diferencias centrales entre ambos votos que lo componen. Sin embargo, me interesará demostrar que ambos coinciden en lo central: el alejamiento de la doctrina del “apartamento ostensible” —invocada en la medida cautelar— y la inauguración de una nueva jurisprudencia más recelosa de las reelecciones. En el Capítulo V, repasaré brevemente los fallos que no fueron en la Provincia de Formosa y en la Ciudad de Buenos Aires. En el Capítulo VI, y permitiéndome un homenaje a Pedro Bonifacio Palacios, finalmente, me permitiré especular con la significancia de este cambio de doctrina para el futuro de la jurisprudencia acerca del federalismo y, acaso, para la forma de Estado en la Argentina del siglo XXI.

II. EL CAMINO DE SANTIAGO

“Evolución Liberal” no llegó sorpresivamente. Desde 2013, la Corte ha intervenido con intensidad creciente pero dispar en el terreno antes vedado de las elecciones provinciales.¹¹ Al principio tímidamente, y con cada vez más determinación, la Corte Suprema intervino para impedir reelecciones de gobernadores que a su juicio contravenían la “forma republicana de gobierno”. El sentido de esta violación, de todos modos, ha cambiado radicalmente desde entonces: si en 2013 lo que tornaba inconstitucional la candidatura del gobernador Gerardo Zamora era el “ostensible apartamiento del unívoco sentido” del texto de la Constitución de Santiago del

11. Estoy excluyendo el caso aislado de la elección de Corrientes de 1991, en la que la Corte creó el estándar del “ostensible apartamiento del sentido unívoco” de las normas locales, aunque sin el mayor desarrollo teórico que le daría a partir de 2013. En el caso de Corrientes, esta concisión tal vez se deba a que, al haber tramitado el caso por vía del recurso extraordinario, la intervención de la Corte podría haber encontrado fundamento también en la doctrina de la arbitrariedad, que prevé el similar estándar de la “prescindencia del texto legal aplicable” que torne a la sentencia “inconcebible dentro de una racional administración de justicia” como una causal que habilita la intervención de la Corte. Véase CSJN, “Electores y apoderados de los partidos (...)”.

Estero,¹² diez años después la candidatura del gobernador sanjuanino Sergio Uñac devenía inconstitucional por la mera acumulación de mandatos consecutivos.¹³

El pasaje de una tesis a la otra, sin embargo, no se dio de manera sorpresiva. En “UCR Santiago del Estero”¹⁴ ya se preveía que el problema de la candidatura de Zamora, para la Corte, no era meramente el incumplimiento del texto constitucional, sino que la Corte da especial atención al hecho de que dicho desconocimiento se realizara con “el único objetivo de otorgar cuatro años más en el ejercicio de la máxima magistratura provincial a quien ya lleva ocho años ininterrumpidos en ella”.¹⁵ En los fallos que seguirían, “FpV Río Negro” y “UCR La Rioja”, esta tendencia antirreeleccionista se acentuaría aún más. De hecho, luego de falladas estas causas, ya se observó que “si bien [esas] decisiones [...] afirman ser hijas de ‘Santiago’, el razonamiento allí esbozado es diferente al de su antecesor” ya que “...[t]anto las preguntas que lo guían como el nivel de deferencia de los escrutinios son diferentes”.¹⁶ Para comprender acabadamente la significación de “Evolución Liberal”, entonces, debemos hacer un repaso de sus antecesores.

II.A. UCR Santiago del Estero

Gerardo Zamora asumió el cargo de gobernador de Santiago del Estero tras ganar las elecciones de 2005, luego de la intervención federal de la provincia. Ese mismo año, se realizó una reforma constitucional que estableció, para la reelección de gobernador, una cláusula análoga a la de la Constitución Nacional: el gobernador y el vicegobernador “[p]odrán ser reelectos o sucederse recíprocamente, por un nuevo período únicamente”.¹⁷ Para regular la cuestión del mandato en curso, la reforma también incluyó una cláusula transitoria análoga a la nacional: “El mandato del gobernador de la Provincia en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma [es

12. Véase el análisis en *infra*, Capítulo II.

13. Véase el análisis en *infra*, Capítulo IV.

14. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”.

15. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 44.

16. MÉNDEZ MONTENEGRO & VITALIANI, “Haz lo que yo digo, pero...”.

17. Constitución de Santiago del Estero, art. 152.

decir, Zamora] deberá ser considerado como primer período”.¹⁸ Así las cosas, cuando Zamora fue reelecto para el mandato 2009-2013 todo indicaba que ese sería su último mandato consecutivo.

Sin embargo, quien venía de ser electo con el 85 % de los votos no entregaría el poder tan fácilmente. En 2013, entonces, Zamora decidió competir para un tercer mandato. Para superar el escollo constitucional, acudió (más bien, alguien acudió por él)¹⁹ a la Justicia provincial que —en un argumento tan curioso como poco original—²⁰ concluyó que la limitación a Zamora para competir en un tercer mandato era inconstitucional por violentar su derecho a la igualdad con respecto a otros funcionarios que no estaban alcanzados por la misma prohibición.²¹ No cabía otra conclusión, afirmó el Tribunal, que habilitar su candidatura.

La Unión Cívica Radical cuestionó la candidatura en la instancia originaria de la Corte. Cinco días antes de la que habría sido la fecha del comicio, la Corte dictó una medida cautelar suspendiendo las elecciones hasta tanto se resolviera la situación de Zamora. Unos días después, el gobernador renunció a su candidatura (en la que fue remplazado por su esposa) y la provincia solicitó que el caso sea declarado abstracto. La Corte, sin embargo, decidió fallar la causa para sentar jurisprudencia al respecto y para contestar las referencias del gobernador de que su renuncia a la candidatura estaba destinada a evitar la “injerencia” de Buenos Aires.²²

La Corte hizo un esfuerzo notable para argumentar que no se estaba inmiscuyendo en cuestiones de derecho local (“...[b]aste indicar que este Tribunal no se ha entrometido”, dijo),²³ sino que intervenía únicamente

18. Constitución de Santiago del Estero, Cláusula transitoria 5.

19. En el fallo de fondo, de hecho, la Corte reprocha a Zamora haber consentido las presentaciones judiciales realizadas para habilitar su candidatura (CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 29).

20. Argumentos similares se han sostenido en varias ocasiones en las que se trató de habilitar la reelección de un presidente que estaba vedado constitucionalmente a hacerlo. En la Argentina, un argumento similar utilizó el juez cordobés Bustos Fierro para habilitar cautelarmente la reelección de Carlos Menem para el periodo 1999-2003. Este fallo le valdría luego un pedido de destitución por parte del Consejo de la Magistratura, que sería rechazado por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación.

21. STJ Santiago del Estero, “Partido Movimiento Viable s/ Acción Meramente...”.

22. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 8.

23. ARBALLO, “Republicanismo y discreción judicial. Postales del...”.

para garantizar la “forma republicana de gobierno”, condición que el art. 5 de la Constitución Nacional impone a las provincias para permitirles gozar de su autonomía institucional. Sin embargo, la Corte no había dicho nunca que la reelección en cargos ejecutivos fuera en sí misma un problema a la luz del principio republicano de gobierno. Si algo indicaba la jurisprudencia, en todo caso, era lo contrario: si bien la Corte había encontrado que no había un derecho individual a la reelección,²⁴ también había dejado muy claramente establecido que las constituciones locales no tenían por qué replicar el modelo de la Constitución Nacional²⁵ y había, hasta el momento, declinado intervenir en casos en los que se cuestionaba la integridad del proceso eleccionario²⁶ o la reelección del gobernador.²⁷

La cuestión era un intrínquilis. De un costado, la Corte no parecía dispuesta a afirmar que un tercer mandato de Zamora habría sido, en sí mismo, violatorio de la forma republicana de gobierno. Además, no podía soslayarse que la interpretación de la Constitución provincial era una cuestión reservada a las autoridades judiciales locales, que ya habían permitido la candidatura. Y, sin embargo, permitir a Zamora competir en abierta contradicción con el texto constitucional parecía también inadecuado.

Para salir de esta situación, la Corte optó por un argumento innovador. En el fallo, la violación a la forma republicana de gobierno no se presenta por la candidatura en sí, sino por el “ostensible apartamiento del unívoco sentido” de la cláusula constitucional que impedía un tercer mandato consecutivo. El tribunal provincial que había habilitado su candidatura había incurrido en un “exceso en sus facultades” ya que ha pretendido “suplir la voluntad del constituyente expresada claramente en esa cláusula”.²⁸ La Corte parecía estar manteniendo su tradicional postura de flexibilidad en el diseño institucional local, pero agregándole un requisito de compromiso: cada provincia es libre de adoptar el diseño institucional que desee, pero una vez que lo hace, debe respetarlo.

Esta conclusión simple, de todos modos, se enfrenta con algunos problemas. En primer lugar, puede ser claro que el “ostensible apartamiento”

24. CSJN, “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe”.

25. CSJN, “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe”.

26. CSJN, “Córdoba - convocatoria a elecciones de gobernador...”.

27. CSJN, “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe”.

28. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 33.

del texto de una norma puede lesionar garantías individuales como el debido proceso, como ocurre rutinariamente con las sentencias que son juzgadas arbitrarias por “prescindir del texto legal aplicable”.²⁹ Lo que falta explicar, entonces, es cuál es la relación entre la forma republicana de gobierno y el respeto por el texto de la constitución. Una respuesta posible parece encontrarse al final del fallo:

[...] 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.³⁰

Volveré sobre esta vinculación entre la soberanía popular y la forma republicana de gobierno en el Capítulo VI.

Otro aspecto que presenta alguna complejidad es que Zamora no se presentó a una candidatura en violación al texto de la constitución a secas: Zamora consiguió que la justicia local declarara inconstitucional la cláusula transitoria que le prohibía presentarse. Sin ese estorbo, ya no había texto válido del que apartarse, ostensiblemente o no. El argumento del tribunal local había sido relativamente absurdo (aunque no tanto como para merecer la destitución del juez que lo realiza, al menos según el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación),³¹ pero su descarte exige, necesariamente, algo más que una mera constatación textual. Después de todo, si la propia Corte federal ha considerado inconstitucional una cláusula de la Constitución Nacional,³² ¿por qué no habría podido

29. La Corte invoca otros precedentes en los que se había utilizado el estándar del “ostensible apartamiento”, aunque en estos casos se buscaba proteger el derecho al debido proceso de particulares en el contexto de recursos extraordinarios. El “ostensible apartamiento” en estos casos no necesariamente causaba, parecería, una ruptura de la forma republicana de gobierno.

30. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 34.

31. Véase la absolución al juez que había dictado un fallo análogo en Jurado de Enjuiciamiento de la Nación, “Doctor Ricardo Bustos Fierro s/ pedido de...”.

32. A la fecha del fallo continuaba vigente la doctrina del fallo Fayt, que declaraba la inconstitucionalidad de la limitación de edad de los jueces contenida en el art. 99 inc. 4 (de hecho, el fallo es firmado por los jueces Fayt y Petracchi, que, con más de setenta y cinco

la Justicia de Santiago del Estero hacer lo mismo? La Corte Suprema descarta los argumentos brindados por el tribunal provincial,³³ lo que no logra —no podría haber logrado— es crear un estándar que permita saber cuándo prescindir de la inconstitucionalidad declarada por la Justicia local al momento de evaluar si existió un “ostensible apartamiento” del texto. En efecto, era enormemente dificultoso crear tal estándar sin desviarse del hilo conductor del fallo: mostrar que la Corte se encontraba realizando una mera constatación minimalista, y no inmiscuyéndose en derecho público local.

En definitiva, ya “UCR Santiago del Estero” revelaba que la tarea de la Corte, incluso en los casos de “apartamiento ostensible”, versaba sobre algo más que una constatación textual. Esta ambición mayor es prácticamente confesada en un pasaje final del fallo de la medida cautelar en el que la Corte castiga la historia “trágica” de ensayos de perpetuación en el poder.³⁴ Este párrafo contiene el germen de “Evolución Liberal”: no es cualquier “apartamiento ostensible” del texto constitucional el que hiere la forma republicana de gobierno, sino uno que a su vez verse sobre ciertos aspectos. Parecería que había *algo* en las reelecciones indefinidas que era sospechoso a la luz de los principios republicanos. A pesar de no haber sido capturada por el *holding* del fallo, esta sospecha perseguiría a la jurisprudencia en la materia.

II.B. FpV Río Negro

La doctrina de “UCR Santiago del Estero” descansó durante seis años, hasta que fue desempolvada en 2019 por una nueva conformación de la Corte en los casos de la reelección de los gobernadores de La Rioja y Río Negro. Ambos fueron resueltos el mismo día y comparten cierta

años, eran jueces mediante un “apartamiento ostensible” del texto declarado inconstitucional). CSJN, “Fayt”.

33. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 27.

34. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 15 (“La historia política de la Argentina es trágicamente pródiga en experimentos institucionales que —con menor o mayor envergadura y éxito— intentaron forzar —en algunos casos hasta hacerlos desaparecer— los principios republicanos que establece nuestra Constitución. Ese pasado debería desalentar ensayos que, como el aquí examinado, persiguen el único objetivo de otorgar cuatro años más en el ejercicio de la máxima magistratura provincial...”).

ambigüedad en cuanto a su razonamiento: si bien la mayoría afirma con solemnidad estar siguiendo el precedente “UCR Santiago del Estero” para “despeja[r] suspicacias propias de la materia electoral”,³⁵ también confiesa que ante las “divergencias interpretativas”³⁶ generadas por el texto debe elegir cuál de las “dos respuestas posibles”³⁷ es más “compatible con el sistema republicano”.³⁸ Examinar “Evolución Liberal” exige analizar críticamente cómo ambos fallos realzan la tensión que ya existía en “UCR Santiago del Estero”.

En “FpV Río Negro”, entonces, la Corte ratificó el estándar de “UCR Santiago del Estero”, aunque cabe dudar si realmente lo aplicó. Tanto la mayoría como las disidencias reiteraron que la intervención de la Corte en estos casos debía estar limitada a “los más excepcionales supuestos” y caracterizó a estos como

[...] aquellos en los que se evidencia un ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local del que resulten lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar.³⁹

Para la mayoría, esto es precisamente lo que había ocurrido en Río Negro. Allí, el gobernador Weretilneck se presentaba para un tercer mandato como gobernador. Claro que él afirmaba que en realidad era el segundo: su primer mandato, en realidad, había sido de vicegobernador, aunque le había tocado completar casi la totalidad del mandato de su compañero de fórmula, que había fallecido a poco de comenzar su mandato. La Constitución rionegrina, al igual que la nacional, prohibía al gobernador y al vice volver a presentarse como candidatos para cualquiera de esos cargos si se habían sucedido “recíprocamente” más de una vez consecutiva.

35. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26 (afirmando que el caso “debe ser fallado en el mismo sentido que el precedente ‘Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero’” a fin de “otorga[r] previsibilidad jurídica a las partes y despeja[r] suspicacias propias de la materia electoral”).

36. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 24.

37. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 24.

38. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia Negro”, considerando 30.

39. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 12.

La mayoría de la Corte anuncia que seguiría el precedente “UCR Santiago del Estero” y, por lo tanto, se limitaría a verificar si la reelección de Weretilneck se apartaba ostensiblemente del unívoco sentido del texto de la Constitución rionegrina. Sin embargo, a pesar de proclamar este minimalismo en su tarea, la mayoría reconoció que el texto constitucional generaba “divergencias interpretativas”⁴⁰ y que existían “dos respuestas posibles”⁴¹ para la pregunta de si Weretilneck podía presentarse nuevamente como candidato a gobernador. Establecido esto, pasa a decir que la interpretación que sí permitía a Weretilneck ser candidato presentaba un “principal inconveniente”,⁴² cual era que permitía que una misma persona se presentase indefinidamente a los cargos de gobernador y vicegobernador, lo que era de “difícil consonancia” con el principio de periodicidad en los mandatos. Para llegar a esta conclusión, la Corte no realizó meramente una lectura del texto constitucional, sino “una exégesis normativo-contextual”⁴³ que en todo caso era “reforzada” por una “exégesis gramatical”.⁴⁴

Como vemos, con la excusa de estar analizando el texto para excluir aquellas interpretaciones que no resistían ningún análisis, la Corte sí eligió entre interpretaciones que ella misma reconocía como “posibles”. El criterio para elegir entre estas interpretaciones parece haber sido evitar que Weretilneck se “perpetua[ra] por tres períodos consecutivos”,⁴⁵ lo que constituía un “inconveniente”.⁴⁶

Esta tensión en el voto de mayoría fue denunciada por las disidencias de Rosenkrantz y Highton de Nolasco. Rosenkrantz, por ejemplo, afirmó que “UCR Santiago del Estero” establece un “estándar claro”,⁴⁷ que implica que la Corte no debe intervenir en los casos que la decisión local “pued[a] justificarse mediante alguna lectura o interpretación de las normas establecidas en la Constitución provincial”.⁴⁸ Este era

40. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 24.

41. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 24.

42. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26.

43. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26.

44. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 27.

45. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 27.

46. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26.

47. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, disidencia de Rosenkrantz, considerando 8.

48. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, disidencia de Rosenkrantz, considerando 8.

precisamente el caso aquí, ya que la interpretación que hace la mayoría reflejaba una “mera discrepancia” con el criterio provincial.⁴⁹

Todo en el voto de la mayoría, sin embargo, indica que el corsé de “UCR Santiago del Estero” le resultaba muy apretado. Varias veces el voto se compromete con seguir dicho precedente: la “prudencia” judicial y el “equilibrio” del sistema federal la obligaban a intervenir en el caso únicamente si existía un “ostensible apartamiento del inequívoco sentido” del texto constitucional⁵⁰ por lo que eso es lo único que “verificar[ía]” en el caso.⁵¹ Así, varias veces vuelve al texto del artículo 175 y al precedente “UCR Santiago del Estero”, aunque en todo momento se percibe que su corazón está en otro lado. Así, incluso desde antes de tomar el compromiso con el precedente, el voto lanza la advertencia de que la forma republicana de gobierno incluye la “periodicidad de los mandatos”⁵² que no estaba puesta en cuestión: la elección se iba a realizar a los cuatro años de la última, como hacía casi cuarenta años.

Esta incomodidad con ceñirse a un análisis textual se revela en los dos argumentos de tipo textual que la Corte busca hacer. El primero de ellos parece descansar sobre la autoridad de “UCR Santiago del Estero”. La Corte nos dice que este caso “debe ser fallado en el mismo sentido”⁵³ que “UCR Santiago del Estero”. Aprovechándose de que las respectivas cláusulas constitucionales son casi idénticas (ya que ambas replican la cláusula análoga de la Constitución Nacional), la Corte pretende replicar también su interpretación:

[...] es doctrina de esta Corte que “cuando una Constitución prevé que si el gobernador y el vicegobernador han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período, corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia —a través de sus constituyentes— estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados”.⁵⁴

49. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, disidencia de Rosenkrantz, considerando 12.

50. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 14.

51. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 16.

52. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 13.

53. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26.

54. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 25.

Esta invocación al precedente, sin embargo, cae en saco roto por dos motivos que son representativos del propósito subrepticio de la Corte. En primer lugar, no es esa la doctrina del fallo “UCR Santiago del Estero”, ni podría serlo: la Corte no puede interpretar derecho local, y mucho menos interpretarlo en abstracto, estableciendo la misma interpretación para varias provincias que por casualidad compartan una norma redactada de modo similar. Esto no es un desliz menor, sino que toda la doctrina de “UCR Santiago del Estero” está construida precisamente alrededor de esta prudencia que ahora la Corte, en su afán por sostener su autoridad en el precedente, parece dejar de lado. En segundo lugar, de todos modos, una lectura cuidadosa del párrafo citado muestra que, aun siendo correcta la reconstrucción jurisprudencial, esta doctrina nos dejaría en el mismo lugar que antes: Weretilneck no estaba buscando más de una reelección consecutiva, sino su primera reelección en el cargo de gobernador. “UCR Santiago del Estero” no debió lidiar con esta cuestión, ya que Gerardo Zamora sí había sido electo gobernador dos veces y sí buscaba una segunda reelección. Así, ni aun queriendo el caso “FpV Río Negro” podría ser fallado “en el mismo sentido” que “UCR Santiago del Estero”.

El segundo argumento de tipo textual es aún más curioso. En primer lugar, porque por propia confesión de la mayoría, este argumento meramente “refuerza”⁵⁵ la interpretación “normativo-contextual” ya realizada (cuando, en realidad, unos considerandos antes se había resignado a entregarse al resultado que arrojará el estándar del “apartamento ostensible”). Sin embargo, obviando también este *lapsus*, vemos que una interpretación meramente textual lleva, en todo caso, al resultado contrario: dos personas se suceden “recíprocamente” si cada una sucede a la otra; si solo una sucedió a la otra no hay ninguna “reciprocidad”.⁵⁶ Lo realmente

55. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 27.

56. En el uso común decimos que A y B se hacen algo “recíprocamente” si A le hace a B lo mismo que B le hace a A. Digamos, “A y B se insultan recíprocamente” es cierto solo si A insulta a B y B insulta a A. Si A insulta a B mientras B guarda silencio, uno diría, precisamente, que los insultos de A no son reciprocados. Del mismo modo, el gobernador y el vicegobernador se suceden recíprocamente si el gobernador sucede al vicegobernador mientras el vicegobernador sucede al gobernador, es decir, si se cruzan en los cargos. Esta no es necesariamente la interpretación jurídicamente correcta del texto (si fuera nuestro interés aquí dilucidar la interpretación correcta del artículo 175 uno podría ensayar métodos interpretativos tales como recurrir a la intención de los constituyentes, a la práctica constitucional o a los valores de la

interesante es que, para concluir su argumento de “exégesis gramatical”, la Corte nos dice que “... [e]n consecuencia, corresponde concluir que [...] el texto constitucional [prohíbe] que quien haya ejercido dos períodos en ambos o uno de los cargos citados, sea electo como gobernador o vicegobernador, ya que ello implica su perpetuación por tres períodos consecutivos”.⁵⁷

Que esa sea la “conclusión” de un argumento gramatical es sorprendente, ya que en ninguna parte el texto interpretado habla sobre la perpetuación en el cargo. El único modo de llegar a esa conclusión es mediante una premisa oculta, ausente en el texto, que prohíbe la “perpetuación”, sea lo que sea esta. La mayoría, como se ve, no cumple con su promesa de ceñirse al texto ni siquiera cuando se propone realizar un análisis gramatical.

La razón de esta inconsistencia es que la Corte realmente no está buscando interpretar la Constitución rionegrina. A tal punto esto es así, que mientras al iniciar su razonamiento la Corte recuerda que “la periodicidad en los mandatos” es un principio que integra la forma republicana de gobierno, al concluirlo el requisito ya “presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades”.⁵⁸ En poco más de diez considerandos, sin explicar por qué, la mayoría sumó a la mera “periodicidad” de los mandatos la más ambiciosa y novedosa “renovación de las autoridades” como un elemento “primordial”.

La razón por la que la mayoría de la Corte elige una interpretación y no otra ya no es porque una se “aparte ostensiblemente” del texto, sino porque —precisamente siguiendo el texto— se presenta un “inconveniente”⁵⁹ que es que una misma persona podría ser indefinidamente reelegida si alterna entre los cargos de vicegobernador y gobernador. En ningún momento la Corte explica por qué esto sería un problema. Nos dice que la forma republicana implica “renovación de las autoridades”,⁶⁰ pero no nos dice de dónde lo saca. Nos dice que solo así se le “da sentido a la noción de periodicidad en los mandatos”, pero en

constitución). Sin embargo, no veo cómo no es la interpretación que más se acerca al texto entendido en su sentido más llano, que es precisamente lo que propone la Corte.

57. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 27.

58. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26.

59. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26.

60. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 26.

ningún momento nos dice por qué algo largo sería “menos periódico” que algo corto. Finalmente, concluye que la posibilidad de ser electo consecutivamente más de dos veces es de “difícil consonancia” con esa “pauta republicana” a la que ya da por demostrada.

El voto de mayoría de “FpV Río Negro”, entonces, es en realidad dos fallos. En su presentación, el fallo sigue al pie de la letra el precedente “UCR Santiago del Estero”, por lo que solo custodia que el gobierno provincial no se “aparte ostensiblemente del sentido unívoco” del texto, ya que otra actitud sería indebidamente intrusiva con la autonomía provincial. En su ejecución, de todos modos, el fallo no se limita a esto sino que indiscutiblemente elige entre interpretaciones posibles (y elige, además, la interpretación menos apegada al texto). Evidentemente no se trataba únicamente de custodiar el texto de la Constitución provincial.

II.C. UCR La Rioja

En “UCR La Rioja”, decidido el mismo día, la Corte debió fallar sobre la validez de la reforma a la Constitución provincial que habilitó una nueva candidatura del gobernador Casas. La cuestión aquí no versaba sobre el texto de la cláusula constitucional que permitía la reelección, sino sobre el procedimiento por el que se la había reformado. Nuevamente, todos los jueces de la Corte se comprometen a aplicar estrictamente el estándar del fallo “UCR Santiago del Estero”: el “equilibrio” entre los “valores” del federalismo y del sistema republicano les exigía ejercer su control con “máxima prudencia” y solo en “excepcionales supuestos, es decir, en los que se evidencia un ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local”.⁶¹

En el caso, existían dos planteos contra la reforma constitucional que permitía la reelección de Casas. Por una parte, la Constitución provincial disponía que las enmiendas constitucionales serían sometidas a “consulta popular, que tendrá lugar en oportunidad de la primera elección general que se realice”.⁶² Sin embargo, el gobernador había convocado a una elección especial, únicamente a los efectos de tratar la reforma constitucional.

61. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 10.

62. Constitución de La Rioja, art. 177.

Por otra parte, la Constitución también disponía, con un lenguaje algo confuso, que la propuesta sometida a consulta popular se tendría por rechazada “si una mayoría de más del 35 % de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba”.⁶³ En el caso, la concurrencia a las urnas había sido del 43,95 % del padrón: un 57 % (o 25,48 % del padrón) se había expresado por la aprobación y un 43 % (o 17,9 % del padrón) por el rechazo. ¿Podía considerarse la reforma aprobada?

Los jueces Highton y Rosenkrantz se ciñen a constatar una desviación del texto constitucional, y allí se detienen. Así, ambos votos observan que la expresión “la primera elección general” solo tiene sentido si se trata de una elección que tendría lugar independientemente de la propia consulta;⁶⁴ otra interpretación “tornaría incongruente la norma” y la volvía “vacía de contenido”.⁶⁵ Ambos jueces se detienen aquí: si la consulta había sido realizada fuera de los procedimientos constitucionales —es decir, apartándose ostensiblemente de su texto— la reforma era inválida de acuerdo con el estándar de “UCR Santiago del Estero”. Nada más quedaba por fallar.

Los jueces de la mayoría, sin embargo, eligen ir más allá de por lo menos dos modos. En primer lugar, en lo que hace al primer cuestionamiento de la reforma, la mayoría no se contenta con invalidar la elección sino que se anuncia que su intervención no sirve “solo para resolver la presente causa” sino “orientar procesos electorales futuros”.⁶⁶ Así, no se limita a observar —como los votos de Highton y Rosenkrantz— que una elección *ad hoc* no puede ser “la primera elección general que se realice”, sino que, de modo similar al que lo había hecho en “FpV Río Negro”, se propone realizar una “exégesis normativo-contextual” de la norma para así elegir entre “tres respuestas posibles”.⁶⁷

63. Constitución de La Rioja, art. 84.

64. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, voto de Rosenkrantz, considerando 5 (“A ninguna otra conclusión puede arribarse pues ella es la única que da sentido a la frase ‘en oportunidad de la primera elección general que se realice’ que se incluye en el texto del artículo 177. Si la expresión ‘primera elección general que se realice’ contenida en el citado artículo 177 pudiese ser entendida como — disponiendo que la aprobación necesaria puede obtenerse en ‘cualquier oportunidad en que se decida convocar la consulta popular’, coincidiera o no esta con una ‘elección general’, el texto del artículo 177 no tendría ningún efecto normativo...”).

65. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, voto de Highton de Nolasco, considerando 5.

66. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 21.

67. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 24.

Lo interesante es que la interpretación que elige (que “la primera elección general que se realice” refiere en realidad a la “primera elección general que se realice para cubrir el cargo cuya regulación constitucional se procura enmendar”)⁶⁸ no surge directa ni indirectamente del texto. Lo que es más: la mayoría reconoce esto, pero nos dice que “a futuro [...] resulta recomendable” adoptar tal interpretación para evitar “confusión” o “manipulación”.⁶⁹ Al emitir esta “recomendación” (que, por cierto, no está exenta de sus propios problemas interpretativos),⁷⁰ la mayoría busca evitar que se adelante artificialmente la elección a legisladores provinciales con el fin de anticipar una reforma constitucional para permitir la reelección del gobernador en curso.⁷¹ Sin embargo, es inevitable observar lo obvio: a tal punto esto ya no tiene que ver con el “apartamiento ostensible” del texto que se le da alternativamente los títulos de interpretación y de recomendación.

Algo similar ocurre con el otro planteo, acerca del modo en el que se habían contado los votos para proclamar aprobada la reforma. Aquí, sin aclarar si se trata de un caso de “apartamiento ostensible” o no, la mayoría nos anuncia que intervendrá “para evaluar si se ha afectado el compromiso republicano [...] de asegurar que las decisiones del gobierno provincial responden al mandato del pueblo de la manera más inequívoca posible”.⁷² La mayoría no cita ningún precedente para fundar el anclaje constitucional de este “compromiso republicano” o para expresar cuáles serían sus límites.

Para realizar este examen, la Corte parte de una particular interpretación de la decisión del Tribunal Electoral de la Provincia. Dados los términos confusos en los que está redactada la cláusula constitucional (que requiere “una mayoría de más del 35 % de los votos de los electores inscriptos” para “rechazar” la propuesta),⁷³ el tribunal local había concluido que para rechazarse una reforma tenían que suceder dos cosas: la

68. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 24.

69. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 24.

70. Por ejemplo, la interpretación sugerida por la Corte no resuelve qué elección general debe ser tenida en cuenta para aprobar una reforma constitucional que se propone renovar ambos cargos, o ninguno de ellos.

71. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 24.

72. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 30.

73. “Toda propuesta que sea sometida a consulta popular obligatoria se tendrá por rechazada por el pueblo si una mayoría de más del treinta y cinco por ciento de los votos de los electores inscriptos en el Registro Electoral no la aprueba”.

mayoría debe haber votado por el rechazo y, además, dicha mayoría debía constituir al menos un 35 % del padrón electoral. En cualquier otro escenario (sea que la mayoría, en cualquier número, vote por la aprobación o, más curiosamente, que el rechazo gane pero sin alcanzar el 35 % del padrón) la reforma queda, *contrario sensu*, aprobada.

La interpretación del tribunal local arroja un resultado problemático: bajo ese sistema, una propuesta de reforma constitucional sometida a “consulta popular” podría quedar aprobada aun siendo rechazada por la mayoría de la ciudadanía.⁷⁴ Sin embargo, no es eso lo que ocurrió en el caso de La Rioja, donde la aprobación de la reforma obtuvo más votos que su rechazo. Según una interpretación razonable (y, creo yo, unívoca)⁷⁵ de la cláusula, la reforma debió tenerse por aprobada. Rechazar esta aprobación por lo que presumiblemente habría hecho el tribunal provincial si el resultado hubiera sido distinto es algo ajeno a un sistema de control de constitucionalidad como el nuestro que opera sobre casos concretos.

Sin embargo, fue este el camino que la mayoría de la Corte decidió tomar. La mayoría partió de la interpretación realizada por el Tribunal Electoral, que proponía que el rechazo solo puede ser decidido por el 35 % del padrón electoral. Así, se genera una situación asimétrica que inclinaría el juego a favor de las reformas constitucionales: si gana el “no”, debe ganar con al menos el 35 % del padrón electoral, mientras que, si gana el “sí”, no importa con qué mayoría lo haga.

De nuevo: creo que el modo de derrotar esta asimetría problemática es interpretando la cláusula del modo en que lo he hecho en la nota al pie 75, considerando que el 35 % se trata de un umbral de participación y no a favor del rechazo. La Corte, de todos modos, podría haber ignorado este rompecabezas. Sin embargo, opta por un camino mucho más ambicioso,

74. Por ejemplo, digamos que de una consulta participa el 65 % del padrón: un 34 % del padrón vota en contra de la reforma y un 31 % a favor. Dado que más personas votaron contra la reforma, uno creería que la propuesta debe ser rechazada. Sin embargo, en la interpretación del tribunal riojano, dado que los votos contra la propuesta no alcanzaron el 35 % del padrón, debe interpretarse que la propuesta fue aprobada.

75. En mi interpretación, el 35 % al que hace referencia el artículo es un umbral de participación: solo una consulta popular con esa participación mínima puede aprobar una propuesta de reforma. Una vez reunida esa participación, la “mayoría de” esos votantes debe aprobar la propuesta. La redacción negativa (“si una mayoría [...] no la aprueba”) implica que los votos en blanco o impugnados no deben descontarse: los votos afirmativos deben superar a la suma de votos negativos, en blanco e impugnados.

y se propone exponer las condiciones en las cuales es válido tener por expresada la voluntad popular. La objeción que realiza la mayoría al razonamiento del tribunal provincial puede entenderse de tres modos:

a) La mayoría objeta que una reforma pueda tenerse por aprobada sin una cláusula constitucional que lo permita. Es decir: la Constitución provincial solo establece las condiciones en las cuales una reforma puede ser rechazada, y no las que permiten que sea aprobada. Así, las consultas populares que se realicen al respecto siempre girarán en falso: no hay mayoría capaz de hacer lo que la Constitución no la habilita a hacer. Dicho de otro modo, nunca podría haber una reforma constitucional válida en La Rioja: incluso si el 100 % del padrón votara a favor de determinada reforma, esto significará a lo sumo que la propuesta no fue rechazada.

b) La mayoría objeta la posibilidad, en un caso hipotético posible bajo la interpretación del tribunal provincial, en el cual una reforma se tiene por aprobada *a pesar* de haber triunfado su rechazo si este rechazo no obtuvo al menos el 35 % del padrón electoral. En este caso, existiría una especie de presunción a favor de la reforma propuesta por la Legislatura que debería ser revertida por el electorado en número suficiente. De todos modos, no es el caso que se encontraba analizando la Corte: la mayoría de los votantes había aprobado la reforma.

c) La mayoría objeta que, existiendo un umbral mínimo para el rechazo, no lo exista para la aprobación. Es decir, la mayoría está objetando que una reforma constitucional pueda aprobarse por cualquier mayoría calculada sobre cualquier porcentaje de participación electoral. Si es esta la objeción, ante el silencio del texto constitucional, la Corte se ve obligada en cada caso de triunfo de la opción por la aprobación a determinar un umbral mínimo que debió haber obtenido.

Es difícil optar por cualquiera de estas interpretaciones del voto de la mayoría. La Corte plantea el problema como si se tratara de la primera de ellas,⁷⁶ empieza su razonamiento como si se tratara de la segunda⁷⁷

76. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 30. (“Corresponde entonces concretamente examinar si la decisión del Tribunal Electoral Provincial según la cual la modificación de la Constitución no requiere un acto expreso de aprobación en ese sentido de la ciudadanía (sino que la falta de rechazo puede implicar —a “contrario sensu”— la aprobación) resulta una lectura compatible con el principio republicano según el cual la única fuente de la ley es la decisión soberana del pueblo”).

77. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 33. (“[E]l principal inconveniente [...] que presenta la lectura del artículo 84 efectuado por las autoridades

y finalmente concluye con la tercera.⁷⁸ El problema de esta ambigüedad no es solo de la Provincia de La Rioja —que deberá vérselas con esta ambigüedad el día que quiera realizar otra reforma constitucional— sino también de la jurisprudencia argentina: ¿está la Corte realmente castigando una desviación del texto, o está imponiendo exigentes requisitos para la realización de cualquier reforma constitucional? Cuando la Corte afirma que “el principal inconveniente [...] que presenta la lectura del artículo 84 efectuado por las autoridades riojanas, es que pone en cabeza de la legislatura provincial la potestad de modificar la Constitución sin que el pueblo explice su voluntad en el mismo sentido”,⁷⁹ ¿está invalidando todo mecanismo de reforma constitucional que no recurra a una elección popular?⁸⁰ Cuando objeta la aprobación de la reforma con “únicamente el 25,48 % de los electores”,⁸¹ ¿está diciendo que se requiere un umbral mínimo —que no identifica— para aprobar reformas constitucionales? Este umbral mínimo, ¿sería también válido en elecciones para cargos públicos?⁸²

La Corte deja estas preguntas sin responder, y no las responderemos aquí, pero sí podemos afirmar que la Corte está mostrando, con más claridad aún que en “FpV Río Negro”, una vocación por controlar los procesos electorales provinciales mucho más allá del estándar del “ostensible apartamiento” del texto. Sin embargo, en ambos fallos la mayoría de la Corte

riojanas, es que pone en cabeza de la legislatura provincial la potestad de modificar la Constitución sin que el pueblo explice su voluntad en el mismo sentido. [...] No importa entonces cuántos votantes estén a favor de la reforma, sino que se exige saber cuántos están dispuestos a rechazarla”).

78. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 36. (“[U]na comprensión republicana del proceso democrático no avala la interpretación que pretenda sostener que el 35 % debe ser alcanzado únicamente por los votos emitidos a favor del ‘NO’. Ese planteo implica considerar que la voluntad de todos los ciudadanos que no fueron a votar o que votaron en blanco fue aprobar la reforma, lo cual no traduce la conformación de una mayoría explícita a favor del cambio constitucional propuesto”).

79. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 34.

80. Muchísimas constituciones que no dudaríamos en llamar republicanas poseen procesos de reforma que pasan solo por los poderes constituidos, como la de los Estados Unidos (Artículo V), Bélgica (art. 195), México (art. 135), etc.

81. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 29.

82. Siguiendo la misma fórmula que utiliza la mayoría en este fallo, podríamos lamentarnos de que —por decir algo— Cristina Fernández haya sido electa presidenta de la Nación en 2007 con “solo” un 31 % de los votos (ya que la votó un 45 % del 76 % del padrón que concurrió a votar y votó afirmativamente).

guardó una deferencia formal al texto que le permitía afirmar, así fuera superficialmente, que no había hecho más que garantizar el cumplimiento de las instituciones locales según las propias provincias las habían diseñado. Veremos cómo abandona esta pretensión en “Evolución Liberal”.

III. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN SAN JUAN Y TUCUMÁN

Así, 2023 nos encontró en una situación ambigua. La Corte había ya consolidado una doctrina en cuanto a que solo el “apartamiento ostensible del sentido unívoco” de las normas de derecho público local podía motivar la intervención de la Corte en elecciones locales. A su vez, de todos modos, había anticipado una pronunciada voluntad de estirar esta doctrina si de impedir reelecciones se trataba. Era solo cuestión de tiempo hasta que un caso pusiera en tensión la doctrina con su aplicación.

El 14 de mayo de 2023 debían realizarse cinco elecciones provinciales, en el que sería el domingo de mayor intensidad electoral hasta octubre. El martes 9, sin embargo, la Corte Suprema irrumpió en las noticias nacionales con una novedad fulgurante: había ordenado la suspensión cautelar de dos de esas elecciones. Según la Corte, tanto en San Juan como Tucumán, si sus constituciones provinciales “permitiese[n] una nueva candidatura del gobernador [...] podría[n] resultar de problemática consonancia con la pauta republicana” de “periodicidad y renovación de las autoridades”.⁸³

El gobernador de Tucumán renunciaría a su candidatura a vicegobernador dos días después, por lo que la Corte levantó la suspensión casi inmediatamente, sin expedirse sobre el fondo de la cuestión y sin declarar la cuestión abstracta.⁸⁴ La elección, finalmente, se realizó en junio, y a la fecha de entrega de este trabajo, todavía no se había decidido el fondo de la cuestión.⁸⁵

83. Véase CSJN, “Evolución Liberal”, considerando 1, al que remite la Corte también en CSJN, “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán...”, considerando 3.

84. CSJN, “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán...”.

85. Acaso jamás exista sentencia sobre el fondo, no solo porque la cuestión ha devenido abstracta, sino porque desde el levantamiento de la cautelar nadie ha instado el expediente. Sin embargo, existe también una acción de amparo que el propio Manzur había presentado para que se le permitiera ser candidato, lo que fue había sido habilitado por la Corte Suprema de Justicia de Tucumán. Los impugnantes recurrieron esta decisión por vía del recurso extraordinario y también esta causa se encuentra pendiente de resolución en el Expediente CSJ 231/2023, “Manzur, Juan Luis s/ amparo”.

El gobernador de San Juan, en tanto, anunció que de ningún modo bajaría su candidatura. La Corte estaba obligada a fallar sobre el fondo.

Ya la resolución cautelar, de todos modos, mostraba que algo estaba cambiando. Allí, la Corte afirma nuevamente estar siguiendo el precedente “UCR Santiago del Estero”, que —recordemos— exige un “ostensible apartamiento del sentido unívoco” del texto constitucional para intervenir en cuestiones electorales locales. Sin embargo, a fin de conceder una medida cautelar —es decir, a fin de fundar una verosimilitud en el derecho de tal calibre que permitiese nada menos que suspender una elección para cargos ejecutivos— la Corte ni siquiera analiza el texto (en ambos casos, se limita a reproducirlo al sumariar los antecedentes de la causa, pero no al momento de plasmar su razonamiento jurídico).⁸⁶

Esta importante omisión presagiaba un cambio de jurisprudencia. En efecto, conceder una medida cautelar en estas condiciones, siguiendo el precedente “UCR Santiago del Estero” como la Corte afirma hacer, implicaba algo así como un triple grado de certeza: el propio estándar fijado en “UCR Santiago del Estero” supone que el texto debe tener un sentido “unívoco” y que el apartamiento de dicho sentido debe ser “ostensible”; a esto se suma que para conceder una medida cautelar al respecto dicho apartamiento debe ser además altamente “verosímil”. Uno podría especular con el significado acumulativo de estos tres grados de certeza: si el sentido de un texto es unívoco, ¿podría existir un apartamiento “no ostensible” de dicho sentido? Si el apartamiento es “ostensible”, ¿puede dictarse una medida cautelar que no explique por qué esto es así?

Exploremos los textos de ambas constituciones provinciales para evaluar si podía decirse con tanta seguridad que Manzur y Uñac se habían apartado ostensiblemente de ellos.

III.A. Tucumán

Empecemos por Tucumán. Allí, la Constitución provincial establece lo siguiente:

Art. 90. El Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos por un período consecutivo.

86. CSJN, “Evolución Liberal”, considerando 1; CSJN, “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán...”, considerando 1.

El Vicegobernador, aun cuando hubiese completado dos períodos consecutivos como tal, podrá presentarse y ser elegido Gobernador y ser reelecto por un período consecutivo. Si el Gobernador ha sido reelecto para un segundo período consecutivo no puede ser elegido nuevamente, sino con el intervalo de un período. Lo mismo resulta de aplicación para el cargo de Vicegobernador.

Una lectura lineal permite extraer las siguientes conclusiones:

- a) El gobernador puede ser reelecto consecutivamente en el cargo solo una vez.
- b) El vicegobernador puede ser reelecto consecutivamente en el cargo solo una vez.
- c) El vicegobernador, haya tenido uno o dos mandatos consecutivos, puede ser electo gobernador inmediatamente.
- d) No está resuelto explícitamente, por último, cuándo el gobernador puede ser electo vicegobernador: la tercera oración del artículo dice que tras dos mandatos de gobernador consecutivo ya no podrá ser “elegido”, pero no dice para qué cargo.

Esta última es, precisamente, la pregunta que suscitó la presentación de la candidatura de Juan Manzur. Manzur había sido vicegobernador durante dos periodos consecutivos y luego gobernador por otros dos: ¿podía ahora buscar un nuevo mandato como vice?

La Corte Suprema de Tucumán había decidido que sí: todo aquello que no está prohibido está permitido; ser candidato a vicegobernador es, en principio, un derecho constitucional, y las restricciones a los derechos electorales deben ser entendidas de modo restrictivo, por lo que ante el silencio de la norma cabe suponer que debía estar permitido.⁸⁷ Podrá decirse cualquier cosa de esta interpretación (yo, por ejemplo, creo que es incorrecta),⁸⁸

87. Corte Suprema de la Provincia de Tucumán, “Manzur Juan Luis vs. Superior...”. De modo interesante, la sentencia dedica más espacio a explicar por qué la Corte Suprema no debe revisarla que a fundar su propia decisión.

88. Según la Constitución tucumana (art. 89) se requieren los mismos requisitos para ser electo vicegobernador que para ser electo gobernador, lo que tiene sentido ya que en cualquier momento el vicegobernador puede terminar ocupando el cargo de gobernador. Uno de los requisitos para ser electo gobernador es, precisamente, no haber sido gobernador los dos mandatos inmediatamente anteriores. Así, una persona que no puede presentarse como candidato

pero no que sea textualmente imposible o que se “aparte ostensiblemente” de un texto que, de nuevo, no resuelve la cuestión. Si una interpretación como esta es meramente posible —nos dice Rosenkrantz en “FpV Río Negro” siguiendo “UCR Santiago del Estero”⁸⁹— cabe ser deferente a la decisión de la justicia local de permitirle a Manzur presentarse.

III.B. San Juan

El caso de San Juan es, creo, más claro. Veamos la Constitución provincial: “Artículo 175.- El gobernador y el vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente hasta dos veces”.

Sergio Uñac había sido vicegobernador durante un periodo (2011-2015) y luego fue electo dos veces consecutivas como gobernador (2015-2019 y 2019-2023). Quienes lo impugnaron denunciaban que este nuevo mandato para el que se postulaba era, en realidad, una *tercera* reelección, prohibida por este artículo. Sin embargo, el artículo 175 no resuelve explícitamente cómo contar mandatos en los distintos cargos del binomio a los efectos de la limitación de la reelección. Ya que el texto no realiza distinción alguna entre ambos cargos, se presentan por lo menos dos alternativas:

- a) La limitación a la reelección se aplica a ambos cargos por igual, por lo que se permiten tres mandatos consecutivos contando las funciones ocupadas en cualquiera de los dos cargos, o
- b) La limitación corre separadamente para cada cargo, por lo que una misma persona puede ocupar tres veces consecutivas cada uno de los cargos. Esta interpretación, por cierto, no necesariamente implica que una misma persona pueda tener más de seis mandatos consecutivos.⁹⁰

a gobernador, lógicamente, tampoco puede hacerlo como candidato a vicegobernador.

89. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, disidencia de Rosenkrantz, considerando 8.

90. Ensayemos, por ejemplo, la siguiente interpretación: el artículo 175 de la Constitución sanjuanina permite dos reelecciones sucesivas, pero ninguna más. Es decir, el único tipo de reelección que permite, es aquella que se busca desde el cargo; una vez abandonado el cargo, el (vice)gobernador ya no puede volver a él. Es cierto que este diseño es atípico,

La primera interpretación limita más que la segunda la cantidad de mandatos consecutivos en alguno de los cargos que puede tener una misma persona. Sin embargo, ¿es la única posible? Parecería que no.

En primer lugar, una somera lectura del texto constitucional (es decir, todo lo que hay que hacer para aplicar UCR Santiago del Estero) revela que el artículo permite dos “reelecciones” consecutivas. Es muy difícil entender que “reelección” no es “elegirse de nuevo” para el mismo cargo, o que uno pueda “reelegirse” para un cargo que no ocupa. Cuando se especulaba con que el entonces vicepresidente Julio Cobos competiría por la presidencia en 2011,⁹¹ ningún diario tituló que estaba buscando su “reelección” (de hecho, si se hubiera dado la competencia entre el vicepresidente Cobos y la presidenta Fernández de Kirchner, se habría dado una situación insólita en la que los dos contendientes buscaban la “reelección” para el mismo cargo). En definitiva, hay que forzar mucho el texto para asegurar que Uñac se “reeligió” dos veces y no solo una, en 2019. En 2023, Uñac buscaba su segunda “reelección”.

En segundo lugar, tampoco parece que una interpretación que equipare completamente los cargos de vicegobernador y gobernador sea requerida por el texto o el sistema constitucional sanjuanino. Que el artículo 175 de la Constitución provincial regule ambos cargos de forma conjunta, no implica que sea obvio que los mandatos de ambos deban ser adicionados sin más. De hecho, en la misma reforma constitucional de 2011 en la que se agregó la posibilidad de una segunda reelección, también se quitó una cláusula que regulaba precisamente esta cuestión. El anterior artículo 175 de la Constitución sanjuanina disponía:

pero se adecua perfectamente al texto. El artículo constitucional no permite explícitamente las reelecciones no consecutivas. Volver a mismo cargo, así sea después de un interludio, es una “reelección” —de lo contrario, el artículo no se molestaría en especificar que está regulando las reelecciones “consecutivas”. Si el artículo especifica que puede reelegirse consecutivamente, es porque no puede hacerlo de no modo consecutivo. Si bien con certeza esta no es la interpretación hoy imperante en San Juan, tampoco puede decirse que sea irrazonable, o que no pueda ser adoptada en el futuro si fuera necesario limitar un nuevo mandato de Uñac. Los exmandatarios son figuras incómodas, cuya gravitación a veces es un obstáculo para sus sucesores. No sería irrazonable que una constitución quiera evitar la amenaza electoral de los exgobernadores. Una, dos o tres veces seguidas, pero después a la casa. Esta interpretación, consistente con el texto y con la limitación de los mandatos, habría permitido la candidatura de Uñac. Agradezco la inspiración para esta interpretación a Mariela Puga.

91. Diario La Nación, “Confirman la candidatura de Cobos para...”.

El Gobernador y el Vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos consecutivamente una sola vez. *El gobernador y el vicegobernador reelectos no pueden postularse para el período siguiente como miembros del Poder Ejecutivo.*

La cláusula subrayada fue eliminada en la reforma constitucional, lo que lleva a un constitucionalista sanjuanino a concluir que “la voluntad indudable en 2011 fue la de derogar la prohibición expresa de sucesión recíproca en los cargos de gobernador y vicegobernador”.⁹² En efecto, si atendemos a la conocida pauta hermenéutica de que la redundancia del legislador no se presume,⁹³ debemos interpretar que la primera cláusula, por sí sola, no resolvía la pregunta acerca de si una persona que ocupó uno de estos cargos dos veces consecutivas puede presentarse inmediatamente para el otro (ya que eso habría vuelto la segunda oración redundante). Al eliminar la segunda oración (y dejar la primera con una redacción idéntica en este punto), mal podría interpretarse que ahora sí la misma proposición brinda una respuesta unívoca al mismo caso. Esto no quiere decir que permitir la rotación en los cargos haya sido necesariamente la voluntad psicológica de quienes, en efecto, votaron la reforma.⁹⁴ Sin embargo, mínimamente, sí demuestra que la interpretación de la cláusula es compleja y no hay manera de decir que la candidatura de Uñac se estaba “apartando ostensiblemente” del texto de la Constitución.

En síntesis, cualesquiera hayan sido los méritos de las candidaturas e incluso existiendo otros argumentos constitucionales posibles, ni en el caso de Tucumán y menos aún en el caso de San Juan podía advertirse un “apartamiento ostensible” del texto constitucional. Si uno interpreta que

92. TRIPOLONE, “Elecciones nacionales y subnacionales en Argentina...”.

93. Un fallo que ha utilizado este estándar no es otro que CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro”, considerando 23 (“La primera regla de interpretación consiste en respetar la voluntad del legislador y, en tal sentido, cabe estar a las palabras que ha utilizado; si la ley emplea determinados términos la regla de interpretación más segura es la que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito...”).

94. Por una parte, en la versión taquigráfica de la sesión en la que se aprobó la reforma constitucional, no hay ni una sola mención a la razón de la supresión de esta cláusula, véase *Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan*, “Versión Taquigráfica: Segunda Sesión Extraordinaria”. Por otro lado, ante las suspicacias despertadas en la oposición, un medio periodístico reportó que el entonces gobernador afirmó que la cláusula se suprimía simplemente por ser “redundante”, véase *La Nación*, “San Juan habilitó la reelección de...”.

el precedente UCR Santiago del Estero solo permitía la intervención de la Corte Suprema en esos casos, entonces, puede concluirse que, contra lo que anunció la medida cautelar, no se encontraba realmente siguiendo el precedente UCR Santiago del Estero. Contra lo que sostuvo, por ejemplo, María Angélica Gelli, las críticas a la intempestividad del fallo sí tenían asidero:⁹⁵ quien haya asesorado a Uñac acerca de sus posibilidades de éxito en la Corte, basándose en el precedente UCR Santiago del Estero, habría tenido razón en errar en su predicción —salvo que, en realidad, UCR Santiago del Estero albergara una ambición más profunda—. Esto es lo que parece haber quedado demostrado en el fallo de fondo.

IV. LA EVOLUCIÓN DE “EVOLUCIÓN LIBERAL”

“UCR Santiago del Estero” ya contenía el germen antireeleccionista de “Evolución Liberal”. El “apartamiento ostensible” que se denunció allí no versaba sobre cualquier norma, sino que era un apartamiento que permitía una nueva reelección, y esto fue notado en todos los fallos que se sucedieron en la materia. Toda esta saga es sobre más que el texto, y “Evolución Liberal” lleva esta prescindencia del texto a un nuevo nivel. Si bien el voto de los jueces Maqueda y Rosatti todavía busca cierta ambigüedad acerca de la importancia del texto, el juez Rosenkrantz vuelve explícita esta innovación: el nuevo mandato de Uñac sería en sí mismo —nos dice— contrario a la forma republicana de gobierno, y no por apartarse ostensiblemente de texto alguno.

IV.A. El voto de los jueces Maqueda y Rosatti

A diferencia de sus votos en FpV Río Negro y UCR La Rioja, el voto de los jueces Maqueda y Rosatti ya ni siquiera se declara hijo de UCR

95. GELLI, “La suspensión de elecciones provinciales y...” (“El significado primario de atenerse al precedente, desde el punto de vista jurídico e institucional, refiere al cumplimiento leal de las decisiones de la Corte Suprema en los casos concretos [...] Según señaló la Corte Suprema en varios de los antecedentes arriba citados y en las medidas cautelares concedidas, considerar y aplicar los precedentes en la materia ‘despeja suspicacias propias de la materia electoral’. Tal como debió suceder en estas causas, si los que vertieron sus críticas —a las que tienen derecho— hubiesen examinados los precedentes”).

Santiago del Estero (como sí lo hacía la medida cautelar) ni busca ningún “apartamiento ostensible del sentido unívoco” del texto de la Constitución local. Al iniciar el voto, los jueces enmarcan su razonamiento en la pregunta de si la Provincia de San Juan, “al oficializar la candidatura [de Uñac] al amparo de una interpretación determinada del artículo 175 de su norma suprema local, lesionó la ‘esencia del sistema representativo republicano’”.⁹⁶ Como se ve, ya no se trata de saber si la provincia se apartó de un único sentido que podía tener la norma, sino que se trata de saber si la interpretación que le dio a la norma —independientemente de si era textualmente adecuada o no— era compatible con el sistema republicano. Un verdadero desafío, ya que estamos hablando de un caso que tramitó por la vía de la competencia originaria, por lo que no sabemos a ciencia cierta cuál fue la interpretación de los órganos locales encargados de ello.

Los jueces Maqueda y Rosatti, entonces, buscan la interpretación del derecho local en la contestación de demanda, en la que “la propia demandada afirma que la candidatura de Uñac [...] solo puede fundarse en una interpretación del artículo 175 de la Constitución provincial según la cual el límite de tres mandatos consecutivos rige exclusivamente para el mismo cargo”.⁹⁷ Así, concluyen que dicha postura “se encuentra en franca contraposición con la pauta republicana consagrada en el artículo 5 de la Constitución Nacional ya señalada en el precedente [FpV Río Negro]” ya que “ello significaría que Uñac podría desempeñarse como gobernador y vicegobernador de manera consecutiva e indefinida”.⁹⁸ Finalmente, descarta que la alternancia entre los cargos de gobernador y vicegobernador tenga alguna importancia: “la sucesión indefinida entre ambos cargos burlaría el sentido de la pauta republicana del artículo 5 de la Constitución Nacional”.⁹⁹ Por todos estos motivos, “la candidatura de Uñac [...] resulta inválida pues se funda en una interpretación contraria al artículo 5 de la Constitución Nacional”.

El voto, veremos, busca cierta ambigüedad que genera un sinfín de preguntas. Así, en todo momento resulta ambiguo en cuanto a la importancia del texto de la Constitución local al momento de decidir si la candidatura de Uñac es inconstitucional. Como ya vimos, existen interpretaciones

96. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Maqueda y Rosatti, considerando 8.

97. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Maqueda y Rosatti, considerando 9.

98. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Maqueda y Rosatti, considerando 9.

99. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Maqueda y Rosatti, considerando 9.

posibles de la Constitución local que no permiten la reelección indefinida,¹⁰⁰ y jamás sabremos si el tribunal superior de la provincia habría adoptado la una de estas interpretaciones.

Una vez que advertimos esto, también notamos que es extraño prohibir una candidatura por la “interpretación” que la permite en lugar de prohibir (como propone Rosenkrantz) la candidatura en sí misma. Me explico: Rosenkrantz sostiene que la candidatura de Uñac a un tercer mandato como gobernador (o cuarto, contando el de vicegobernador) es inconstitucional en sí misma, independientemente de lo que diga la Constitución local o cómo se interprete. Esta solución lo exime de la tarea de interpretar derecho local.

El voto de Maqueda y Rosatti, por el contrario, es ambiguo al respecto. No declara inconstitucional la candidatura en sí misma (ya que, por ejemplo, en ningún momento nos dice que efectivamente tres o cuatro mandatos sean excesivos). Declaran inconstitucional la candidatura en cuanto esta es permitida por cierta interpretación. Entonces, uno podría especular, ¿si la candidatura hubiera sido posibilitada por otra interpretación que no permitiera la permanencia en el Ejecutivo, sí habría sido autorizada? Esto resulta francamente inusual: si el tercer mandato de Uñac no llega a violar la forma republicana de gobierno en sí misma, es difícil sostener que se vuelve antirrepublicano por la posibilidad de que algún mandato futuro sí lo haga. En todo caso, la Corte podrá actuar el día que eso pase, pero no antes. De lo contrario, se llegarían a resultados absurdos. Una implicancia lógica de este razonamiento de la Corte, por ejemplo, es que todas las candidaturas a gobernador de San Juan serían inconstitucionales, ya que todas se realizaron bajo la misma interpretación de la norma. Si esto nos parece loco, es porque creemos que lo que la Corte deseaba invalidar era precisamente el tercer mandato de Uñac en sí mismo, y no solo el que se tiene bajo una interpretación determinada.

El voto de Maqueda y Rosatti, nos ha traído así a un lugar innovador sin aviso. Al fallar “FpV Río Negro” nos habían advertido que lo fallaban “en el mismo sentido” que UCR Santiago del Estero, y en “Evolución Liberal” nos dicen que fallan “en el mismo sentido” que “FpV Río Negro”, pero de ningún modo se mantiene la propiedad transitiva: en “FpV Río Negro” todavía afirmaban que intervendrían ante un apartamiento ostensible

100. Diario La Nación, “Confirman la candidatura de Cobos para...”.

del texto constitucional; en “Evolución Liberal”, en cambio, intervienen en defensa de una “pauta republicana” que no definen con precisión pero que parece referir a la prohibición de la permanencia indefinida en cargos ejecutivos. Este principio, sin embargo, es nuevo en la jurisprudencia de la Corte. Si bien ya había aparecido en el voto de estos jueces en “FpV Río Negro”, dicho fallo todavía pretendía montarse sobre una interpretación textual de la Constitución rionegrina, por lo que no pareció necesario entonces justificarlo demasiado. En “Evolución Liberal”, en cambio, ya no hay un incumplimiento textual al que culpar, por lo que esta “pauta republicana” es el único motivo capaz de justificar la prohibición de la candidatura. Así y todo, el voto nos deja sin mayores explicaciones de cómo la reelección indefinida vulnera la forma republicana de gobierno. Volveremos sobre esto en el Capítulo VI.

IV.B. El voto de Rosenkrantz

Al dictar la medida cautelar junto con sus colegas, y al igual que había hecho en sus votos en “UCR La Rioja” y en “FpV Río Negro”, Rosenkrantz había anunciado que seguiría el precedente UCR Santiago del Estero. Sin embargo, al fallar el fondo, rápidamente descarta que este caso se tratara del apartamiento ostensible del texto. En cuatro líneas nos dice que este planteo “debe ser desestimado de plano” ya que no se ha demostrado que la provincia “se haya apartado de su texto constitucional de manera manifiesta”¹⁰¹ y pasa a otra cosa. A pesar de la verosimilitud en el derecho que había justificado la concesión de una medida cautelar, no solo no hubo apartamiento ostensible, sino que la hipótesis ni siquiera merece una consideración detallada: Uñac se estaba presentando dentro del significado posible de la constitución sanjuanina. Por eso, y a diferencia de Maqueda y Rosatti, Rosenkrantz está explícitamente anunciando que la jurisprudencia de la Corte en esta materia está experimentando un cambio radical y dedica varias páginas a justificar este cambio.

Ya desde el comienzo nos dice que se trata de encontrar un equilibrio entre dos polos igualmente inadmisibles: uno que postule que ninguna reelección es posible (como podrían proponerlo “algunas concepciones del

101. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 4.

sistema republicano”)¹⁰² y otro que considere que no hay ningún problema con las reelecciones indefinidas.¹⁰³ Esta premisa contiene su conclusión: justamente lo que se propone Rosenkrantz en su voto es mostrar que la reelección indefinida es inadmisibles en un sistema republicano, algo que hasta ahora la Corte no había sostenido.

El voto de Rosenkrantz consta de un argumento central, reforzado por elementos históricos y comparativos. El argumento central de Rosenkrantz es que la reelección indefinida acarrea consecuencias negativas para el principio de separación de poderes y al derecho a competir en elecciones en condiciones de igualdad (ínsitos a la forma republicana de gobierno).¹⁰⁴ Así, en buena medida replicando los argumentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁰⁵ y de la Comisión de Venecia,¹⁰⁶ Rosenkrantz nos advierte que la permanencia en el poder por periodos prolongados acarrea el peligro de que una misma persona termine por nombrar a una porción creciente, acaso mayoritaria, de quienes ocupan cargos en el Poder Judicial, que debe ser independiente. Para ejercer su función correctamente, estos funcionarios deben ser nombrados por mandatos que se superpongan solo parcialmente con los del titular del Poder Ejecutivo, lo que no puede ocurrir si este se prolonga indefinidamente.¹⁰⁷ Es importante destacar que a diferencia de Maqueda y Rosatti (que parecen encontrar algún valor intrínseco en la “renovación” de las autoridades), para Rosenkrantz la prohibición de las reelecciones indefinidas parece presentar un carácter instrumental, acaso contingente. Volveré sobre esto más adelante.¹⁰⁸

Una vez que hubo concluido que la reelección indefinida vulnera la forma republicana de gobierno, todavía restaban tres especificaciones cruciales para resolver el caso concreto: si estos argumentos se aplican a un gobernador igual que a un presidente, si el puesto de vicegobernador es

102. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 5.

103. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 5.

104. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 12.

105. Corte IDH, “Opinión Consultiva 18/21”, citada en CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 14.

106. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Opinión N.º 908/2017, CDL-AD(2018)010.

107. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 14.

108. Véase *infra* Capítulo VI.

equiparable al de gobernador a los efectos de contar el número de mandatos y, finalmente, cuántos mandatos consecutivos resultan permisibles. Sin estas especificaciones, el principio general contra la reelección indefinida no puede aplicarse judicialmente: de algún modo hay que contar los mandatos para saber cuántos son muchos. Sin embargo, aquí también es donde se aprecia con más claridad la dificultad de que sea el Poder Judicial quien realice estas comprobaciones.

En cuanto al primer punto, Rosenkrantz realiza consideraciones sobre la forma republicana de gobierno que considera aplicables tanto al Estado provincial como al nacional: “no existe razón alguna” para diferenciar entre ellos a este respecto.¹⁰⁹ En esto, su opinión va en línea con la Comisión de Venecia, que también extendió a los gobernadores sus conclusiones con respecto a los presidentes.¹¹⁰ Sin embargo, curiosamente, en este punto también se aparta de la práctica de los Estados Unidos: si bien es cierto que la historia de aquel país ha asegurado la prohibición de una segunda reelección del presidente, lo que es invocado por Rosenkrantz como un argumento a favor de su posición, también es cierto que varios Estados permiten la reelección indefinida de sus gobernadores sin que esto haya merecido ningún cuestionamiento federal.

Sin embargo, creo que este razonamiento omite un punto central: a diferencia de los presidentes, los gobiernos provinciales siempre están sujetos, en última instancia, a la autoridad federal. Ninguno de los argumentos contra la reelección indefinida castiga la reelección en sí misma, sino a sus consecuencias relativamente contingentes. Un Estado provincial que sufra esas consecuencias puede ser rescatado por una intervención del gobierno federal; un gobierno nacional que las sufra no tendrá quien lo rescate. Esta diferencia central fácilmente podría justificar una regla más rígida contra la reelección a nivel nacional que a nivel provincial: al momento de evaluar los beneficios y riesgos de permitir la reelección indefinida, la Nación provee a las provincias un tipo de aseguramiento contra la tiranía que les posibilita tomar mayores riesgos en su diseño institucional.¹¹¹ Por ejemplo,

109. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 14.

110. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Opinión N.º 908/2017, CDL-AD(2019)007.

111. Así, comentando la cláusula análoga en la Constitución estadounidense, Akhil Reed Amar interpreta que esta “ofrece algún tipo de política de aseguramiento democrático”. Véase AMAR, *America's Constitution. A Biography*, p. 280.

la mayoría de las provincias argentinas tienen legislaturas unicamerales, que —al menos en la sabiduría convencional del diseño institucional— son más riesgosas en términos republicanos.¹¹² Me permito aventurar que estas legislaturas unicamerales nos preocupan bastante menos de lo que nos preocuparía un Congreso Nacional unicameral.¹¹³

Otra equiparación que merece justificación es la del gobernador con la del vicegobernador. Aquí, Rosenkrantz nos dice que las distintas funciones entre ambos cargos no afectan “de modo alguno” la equiparación entre ambos cargos a los efectos de la reelección, ya que al ser el vicegobernador el remplazante natural del gobernador su reelección “reviste análoga trascendencia a los fines del respeto al sistema republicano”.¹¹⁴ Este argumento no me resulta convincente: que entre las facultades del vicegobernador se encuentre remplazar al gobernador no implica que efectivamente lo haya hecho, o al menos no como para considerarlo equiparado a él. En todo caso, este argumento permitiría descartar que quien haya sido gobernador durante alguna cantidad de periodos consecutivos se presente inmediatamente como vicegobernador, ya que ahí sí existiría la posibilidad de que alguien que no debió haber sido gobernador lo sea.

Recordemos que, para Rosenkrantz, la prohibición de la reelección indefinida se basa en una probabilidad inaceptablemente alta de que una misma persona haya nombrado una gran cantidad de funcionarios del Poder Judicial o de que goce de excesivas ventajas electorales debido al control de resortes gubernamentales. Extender este razonamiento al vicegobernador parece depender de la constatación empírica —para nada obvia— de que el vicegobernador, a pesar de no ser el titular del Poder Ejecutivo, haya participado de modo sustancial en dichos nombramientos o de que haya gozado de las mismas ventajas que su compañero de fórmula. Si bien esto es posible, está lejos de ser una constante empírica que justifique una regla general. A tal punto esto es así, que muchas constituciones que normalmente llamaríamos republicanas, como la de los Estados Unidos,¹¹⁵

112. Para una exposición clásica de los riesgos del unicameralismo, véase RIKER, “The Justification of Bicameralism”.

113. Creo que esto es cierto incluso descontando el valor del bicameralismo para preservar la participación de las unidades federadas en el gobierno federal.

114. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 19.

115. Constitución de los Estados Unidos, Sección 1 y Enmienda 22, art. II.

Uruguay¹¹⁶ o Paraguay,¹¹⁷ mientras bloquean la reelección presidencial permiten que el vicepresidente sea candidato a presidente. Acaso sería bueno que “los ensayos y búsquedas”¹¹⁸ del sistema federal (el “laboratorio de la democracia”, como los llamó la jurisprudencia estadounidense)¹¹⁹ contemplen el experimento de un vicegobernador que cobije la esperanza de remplazar a su compañero de fórmula esperando su turno electoral y no conspirando contra él.

Llegamos así a la pregunta final: ¿cuántos mandatos son demasiados mandatos? De nuevo aquí queda expuesta la dificultad de que el Poder Judicial evalúe la ruptura del régimen republicano de gobierno: según el propio razonamiento de Rosenkrantz, la ruptura se produce con la constatación de ciertas consecuencias empíricas que son difíciles de discernir de un momento para otro. Sobre el final de su voto, de hecho, nos dice que

[...] [l]a degradación de un gobierno republicano y la conversión en su opuesto no es un hecho instantáneo, sino el resultado de un proceso gradual que se concreta en corrimientos muchas veces insignificantes, fragmentarios y que, por esa condición, corren el riesgo de no ser percibidos por los ciudadanos y las autoridades que [...] deberían contrarrestarlos.¹²⁰

Sin embargo, es justamente esta dificultad la que impide delimitar con precisión cuántos mandatos son excesivos. Rosenkrantz nos dice que “[n]o existe duda de que habilitar que una persona se desempeñe durante dieciséis años ininterrumpidos en los más altos cargos provinciales impone un costo inaceptablemente alto a los valores que encarna el sistema republicano”.¹²¹ De nuevo, no hay aquí una constatación empírica específica sobre el caso sanjuanino sino la aplicación de un principio general:

116. Constitución de la República Oriental del Uruguay, art. 152.

117. Constitución de la República de Paraguay, art. 229.

118. Expresión frecuentemente utilizada por la Corte Suprema para aceptar variaciones entre las organizaciones de las diferentes provincias (véase por ejemplo CSJN, “Partido Justicialista de la Provincia de...”).

119. Expresión popularizada por el juez Louis Brandeis, en SCOTUS, “New State Ice Co. v. Liebmann”.

120. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 20.

121. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 18.

dieciséis años seguramente habrán de haber producido los efectos que las reelecciones indefinidas producen, sin que debamos meternos a saber si efectivamente los produjeron.

Estas tres respuestas del voto de Rosenkrantz conducen, creo, a un lugar similar. Sin salirse de su razonamiento, como vemos, Rosenkrantz podría fácilmente haberse rehusado a equiparar a un gobernador con un presidente, o a un vicegobernador con un gobernador. Su razonamiento, además, lo pone en dificultades al momento de decidir cuántos mandatos violan el régimen republicano, ya que esto dependerá de constataciones empíricas que, sin embargo, no realiza. En apariencia, lo que ocurre es que una vez que hubo llegado, a través de inducciones empíricas, a un principio general contrario a las reelecciones indefinidas, este parece haber adquirido cierto valor intrínseco. Creo que esto es requerido por el modo en el que los jueces deben formular reglas para tomar decisiones. Volveré sobre esto en el Capítulo VI.

V. LOS OTROS FALLOS

Como vimos, ambos votos de "Evolución Liberal" concluyen que la reelección indefinida en cargos ejecutivos es inconstitucional por vulnerar la forma republicana de gobierno. Rosenkrantz llega a esta conclusión de manera explícita, mientras Maqueda y Rosatti nos ofrecen un razonamiento que a veces amaga a ir en otras direcciones pero que, sin embargo, no podría tener otra conclusión. Así, es ineludible concluir que son inconstitucionales las constituciones provinciales que permiten la reelección indefinida como en Catamarca,¹²² Formosa¹²³ o Santa Cruz,¹²⁴ así como la de Tucumán, que, como vimos, permite dos mandatos de vicegobernador seguidos de dos de gobernador.

Ante la claridad de esta conclusión, es desconcertante el silencio que guardó la Corte en la medida cautelar que se interpuso hacia la misma

122. Constitución de la Provincia de Catamarca, art. 133, "El Gobernador y Vicegobernador podrán ser reelectos".

123. Constitución de la Provincia de Formosa, art. 132, "El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos".

124. Constitución de la Provincia de Santa Cruz, art. 114, "El Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios. Podrán ser reelectos".

época para frenar la candidatura de Gildo Insfrán para su octavo mandato como gobernador de Formosa. Recordemos que todos los votos coincidieron en la necesidad de que la Corte respete su propia jurisprudencia especialmente en este tipo de casos para “despejar suspicacias propias de la materia electoral”.¹²⁵ El resultado, así, es paradójico: mientras se presenta como atada a sus decisiones anteriores cuando en realidad está cambiando su jurisprudencia, se abstiene de aplicar esta nueva jurisprudencia cuando el caso sí es análogo.

Cuando finalmente la Corte falle sobre el fondo de la cuestión en Formosa, se verá en una situación delicada. Si decide validar la candidatura de Insfrán, será difícil explicar de qué modo esta candidatura fue diferente a la de Uñac. Si, por el contrario, resuelve que la candidatura era inconstitucional, pondrá al gobernador en una situación inestable: si su mandato actual está vigente en violación a la forma republicana de gobierno, quedará a un paso de la intervención federal de la provincia. Finalmente, si decide no hacer nada y dejar que el tiempo haga su trabajo, será difícil cumplir su cometido de “despejar suspicacias propias de la materia electoral”.

Una tensión similar sobrevoló el caso “Biasi”.¹²⁶ Aquí, una candidata a jefa de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impugnaba la candidatura de otro candidato, Jorge Macri, que a la postre resultaría ganador. Macri era, recordemos, el primo del líder político del distrito y venía de ser intendente de una localidad de la Provincia de Buenos Aires durante tres mandatos. La impugnación estaba fundada, precisamente, en el estándar del “apartamiento ostensible”: para Biasi, como para buena parte de la opinión pública porteña y para dos de los cinco jueces del Tribunal Superior de Justicia local,¹²⁷ Macri no cumplía con el requisito de haber residido en la Ciudad “los cinco años anteriores” a la elección.¹²⁸ La Corte, con el voto de Maqueda, Rosatti y Rosenkrantz, consideró que no había aquí “una cuestión federal predominante” que pudiera habilitar la competencia originaria de la Corte Suprema.¹²⁹

125. CSJN, “Evolución Liberal s/ amparo”, considerando 9.

126. CSJN, “Biasi”.

127. TSJ CABA, “Juntos por el Cambio - Ciudad Autónoma...”, voto del juez Lozano y disidencia de la jueza Ruiz.

128. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 97.

129. CSJN, “Biasi”, considerando 5.

De todos modos, no es tan fácil entender por qué no. Si era cierto —como sostenía la demanda— que Macri se presentó en violación al sentido obvio de la Constitución local, se trataba en efecto de un caso de “ostensible apartamiento del unívoco sentido” de la norma que habilitaba la intervención de la Corte. También podría afirmarse con facilidad, además, que dicho apartamiento lesionaba “instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano”: si la Constitución local pone ciertos requisitos como la residencia para acceder al cargo es porque se propone garantizar cierto vínculo entre el representante y sus representados que impida —por ejemplo— la candidatura artificial de un pariente del líder político del distrito.¹³⁰ Por supuesto, también podría afirmarse lo contrario —que las normas relativas a la reelección son esenciales para el sistema republicano mientras que las relativas a la residencia de los candidatos no—. La falta de un fallo de la Corte sobre el fondo de la cuestión nos ha privado de una guía más precisa al respecto.

Tal vez hayan existido buenas razones para evitar fallar en los casos de Formosa y de la Ciudad de Buenos Aires en el mismo modo que lo había hecho en el caso de San Juan. La Corte no nos ha brindado sus razones para ello, y así tal vez haya mantenido sus manos más libres para continuar moldeando la jurisprudencia sobre la adecuación de las provincias a la forma republicana de gobierno. A continuación, realizo algunas conjeturas sobre el devenir de esta jurisprudencia.

VI. EL NUEVO FEDERALISMO (REPUBLICANO) ARGENTINO

“Evolución Liberal” ha representado la culminación de una línea jurisprudencial que, con argumentos cambiantes, ha buscado limitar las reelecciones ejecutivas en las provincias argentinas. Me ocurre lo que Paul Kahn describe con ironía: cuando existe un fallo que innova radicalmente en la jurisprudencia, primero sentimos que es una catástrofe en la que se

130. Esto es particularmente interesante porque, al igual que notó Rosenkrantz al respecto de la reelección en el cargo, la transferencia de poder a familiares también puede lesionar las “condiciones generales de igualdad” en la competencia electoral. Véase BEHREND, “Dinastías políticas y democracia: una propuesta...”, p. 179 (“Existe una presunción de que las familias políticas inclinan el campo de juego electoral y hacen que sea más difícil la competencia electoral para quienes no pertenecen a una red familiar”).

derrumban los cielos sobre nuestra doctrina establecida. Al día siguiente, ya no nos parece tan dramático; antes de que podamos advertirlo ya lo estaremos invocando con reverencia para fundar un nuevo argumento constitucional. El futuro nos dirá si “Evolución Liberal” es un fallo revolucionario: en unos años no importará tanto la calidad de sus argumentos como su éxito en establecer una nueva doctrina.¹³¹ “Al cabo de un tiempo”, nos tranquiliza Kahn, “lo que alguna vez fue inimaginable se vuelve simplemente lo que el mundo es”.¹³²

Siendo así, tal vez la disección de los argumentos del fallo que he intentado más arriba no sea tan importante como especular con las reverberancias de esta novedad en nuestra arquitectura institucional.

VI.A. *Avanti*: la revuelta contra los caudillos

Una primera interpretación posible de la saga que une “UCR Santiago del Estero” y “Evolución Liberal” es que se está buscando honrar una lectura anticaudillista de la historia constitucional argentina. Nuestra Constitución se redactó, en parte, en reacción a los caudillos provinciales que habían concentrado el poder en sus provincias: no en vano su art. 29 prohíbe conceder “facultades extraordinarias ni la suma del poder público” tanto al presidente como a los gobernadores.¹³³ Este temor fundó también la posibilidad de intervención federal, ausente en la Constitución de los Estados Unidos. Según Bartolomé Mitre, en sentido de esta institución era precisamente impedir que “volviésemos al régimen de los caudillos irresponsables, centralizando de hecho o de derecho todos los poderes en sus manos, y anulando por lo tanto las constituciones garantidas”.¹³⁴

131. “Evolución Liberal” podría ser lo que Paul Kahn llama un fallo “natal”, que, análogamente a una revolución en el terreno político, crea una tradición. Los fallos “natales” deben su éxito no tanto a la calidad de sus argumentos sino a su capacidad de inaugurar una tradición; solo los fallos sucesivos que darán su “calidad fundacional”. Mientras no lo hagan, los fallos “natales” tienen “tentatividad, incertidumbre y un sentido de apertura” ya que “el fallo natal “no conoce el futuro y adquiere significado retroactivamente”. Véase KAHN, *Making the case*, p. 117.

132. KAHN, *Making the case*, p. 171.

133. Sobre los orígenes históricos de esta cláusula, puede consultarse ROSSETTI, “Facultades extraordinarias, la suma del poder...”.

134. MITRE, “Cuestión San Juan”, p. 35.

Esta aversión a la reelección por temor al caudillismo es frecuente en los países presidencialistas (y no, curiosamente, en los regímenes parlamentarios, por razones que Juan Linz ha calificado de “psicológicas”).¹³⁵ En los primeros, ocurre frecuentemente que el “continuismo es percibido como un paso hacia la dictadura, incluso si está legitimado por elecciones”.¹³⁶ Como notan dos autores críticos de esta tendencia,

[...] la reelección en el parlamentarismo es vista como la aprobación continuada de los votantes de las políticas perseguidas por el gobierno, mientras que la reelección en el presidencialismo es vista con escepticismo y frecuentemente interpretada como el resultado de algún tipo de manipulación por parte de quien está en el cargo, sea ilegal o de legalidad dudosa.¹³⁷

El fallo “Evolución Liberal” parece surgir de este rechazo. La reflexión del voto mayoritario de “FpV Río Negro” y del voto de los jueces Maqueda y Rosatti en “Evolución Liberal” a explicar precisamente *cómo* la reelección indefinida vulnera la “forma republicana de gobierno” es sugerente: la reelección indefinida en cargos ejecutivos está tan obviamente mal, parecen sugerir, que no dignificarán la posición contraria con una explicación. Que una misma persona pueda detentar el poder mucho tiempo, parecen sugerir, está mal en sí mismo.

En el caso del voto de Maqueda y Rosatti, la evasiva es evidente: su argumento parece suponer que la limitación de las reelecciones inmediatas es en sí misma compatible con cierta “pauta republicana” que no desarrolla. Ya en “FpV Río Negro”, estos jueces —entonces formando mayoría junto con el juez Lorenzetti— habían afirmado que solo la limitación en las reelecciones “da[ba] sentido a la periodicidad en los mandatos”.¹³⁸ Es difícil dejar de notar que esto no es para nada obvio: que algo sea periódico no implica de ningún modo que sea limitado en el tiempo (de hecho, el ejemplo etimológicamente típico de “periodo” es el del tiempo que toma la rotación de un cuerpo celeste, epítome de lo eterno). La periodicidad

135. LINZ, “Democracy’s Time Constraints”, p. 26.

136. LINZ, “Democracy’s Time Constraints”, p. 26.

137. CHEIBUB & MEDINA, “The Politics of Presidential Term Limits”.

138. CSJN, “Frente para la Victoria - Distrito Río...”, considerando 27.

en los mandatos cumple la función de permitir al pueblo revalidar a sus gobernantes cada cierta cantidad de tiempo que no depende de la voluntad del propio gobernante.¹³⁹ este valor es lo suficientemente importante como para que sea independiente de la “alternancia”, valor indefinido que aparece recién ahora como un valor republicano.

Puede resultar contraintuitivo despreciar la “alternancia” como un valor republicano, pero creo que una aclaración terminológica puede ponernos de acuerdo. Indudablemente, la “expectativa de alternancia”¹⁴⁰ posee virtudes: el mero conocimiento de que el próximo ciclo político puede estar dominado por el adversario da a los gobernantes incentivos para no abusar del poder, a la oposición incentivos para no boicotear al gobierno del que podrían tener que hacerse cargo y a quienes ejercen funciones de control la seguridad de que no serán perseguidos de por vida por el poder político. A tal punto esto es así que el politólogo Adam Przeworski llega a definir democracia como un sistema en el que los partidos pierden elecciones.¹⁴¹ Un argumento basado en la alternancia, entonces, podría basarse en que la permanencia de un mismo individuo en el poder inclina la cancha de tal modo de poner en peligro la propia expectativa de alternancia que es esencial a la democracia. Así lo hace, por ejemplo, Rosenkrantz en su voto.

Sin embargo, esta expectativa de alternancia jamás puede anteponerse al principio más básico (también republicano, por cierto) de que en una república gobierna la mayoría.¹⁴² Si la mayoría continúa prefiriendo en

139. Véase, por ejemplo, WHITE, “Rhythm and its absence in modern...”.

140. Por ejemplo, en su influyente análisis de los sistemas de partidos, Giovanni Sartori equipara la alternancia a la expectativa de alternancia. Véase SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, p. 241 (“El término de ‘alternación’ se debe entender de forma flexible, en el sentido de que implica la expectativa más bien que el hecho real del traspaso de gobierno. [...] Dicho en otros términos, el concepto de la alternación se funde con el de la competitividad”).

141. PRZEWORSKI, *Democracy and the Market: Political and...*, p. 10.

142. Véase por ejemplo la reflexión de Raymond Aron tras la victoria del Partido Socialista francés en ARON, “La alternancia de los gobiernos en...”, p. 18 (“Admitamos que es deseable, en general y en abstracto, que cuando un país está dividido en dos bloques, cada uno de ellos debiera gobernar algún día, y que uno de ellos no debería estar perpetuamente destinado al ingrato papel de ser oposición” lo que complementa agregando que “[e]xcluida del poder, la oposición se hace más rígida, se abandona a ilusiones utópicas, no toma en cuenta las restricciones de la vida real y critica sistemáticamente las medidas adoptadas por los responsables de la conducción del país. Por lo tanto, la victoria de la oposición claramente conlleva algunas ventajas”. De todos modos, concluye que “[p]ero una vez que hemos dejado esto en claro, no deberíamos cambiar de gobierno, a no ser que el nuevo nos dé más esperanzas que el antiguo”).

elecciones libres que determinado programa político, e incluso determinado individuo, ocupe el poder, oponerse a ello es en principio incómodo: en todo caso, nos pone en la necesidad de explicar por qué el valor opuesto de la “alternancia” refuerza, en lugar de socavar, la soberanía popular. De hecho, la literatura especializada describe la prohibición de la reelección indefinida como un dilema: permitir la reelección indefinida puede conllevar el riesgo de caminar inadvertidamente hacia un gobierno autoritario, mientras que prohibirla afecta el alcance de la decisión democrática y la responsabilidad de los gobernantes hacia los votantes.¹⁴³ Al diseñar un sistema electoral, nos dicen, habrá que “sopesar los beneficios de un periodo [de gobierno] más extenso —que permite la implementación de políticas libre de las presiones del corto plazo— contra los peligros de la consolidación del poder”.¹⁴⁴

143. BATURO & ELGIE, “Presidential Term Limits”, p. 6. Para otros trabajos que examinan potenciales ventajas de las reelecciones indefinidas en el cargo de gobernador, véase la nota al pie 111.

144. CHEIBUB & MEDINA, “The Politics of Presidential Term Limits”, p. 522 (estos autores concluyen que “las limitaciones a la reelección son un instrumento demasiado tosco para lograr los objetivos que se buscan con ellos. [...] El objetivo debería ser regular (y tal vez incluso limitar en algunos casos) las ventajas que quienes están en el cargo poseen inevitablemente en la competencia electoral. Los límites constitucionales a la reelección privan a todos los gobernantes de la posibilidad de ser premiados por los votantes debido a la posibilidad de excesos por parte de algunos gobernantes. [...] El objetivo debería ser regular y limitar la ventaja del gobernante sin cobrarse el alto precio de hacer que sea imposible que los gobernantes tengan una “rendición de cuentas” electoral. Las áreas en las que hay existe un amplio margen de acción son una estricta regulación de los gastos y actos de campaña, distribución equitativa de fondos públicos para ser utilizados en campañas políticas y electorales [...], acceso gratuito a los medios de comunicación y, sobre todo, el diseño y fortalecimiento de agencias que supervisen las campañas electorales y a las que los candidatos deban rendir cuentas [...]. Estos son mecanismos que limitan la capacidad de los presidentes de usar su cargo para obtener ventajas electorales ilegítimas y aun así no remueven su incentivo de tener un buen desempeño en el cargo con el objetivo de ser reelecto”, “The Politics of Presidential Term Limits”, p. 531). Si bien puede parecer contraintuitivo referir a las ventajas de la reelección indefinida, pueden citarse estudios que argumentan a favor de los beneficios de permitir un mayor número de reelecciones entre los gobernadores estadounidenses en términos de competencia y *accountability*. Véase, por ejemplo, ALT; BUENO DE MESQUITA & ROSE “Disentangling accountability and competence in elections...”. Otro estudio realizado en los Estados Unidos concluye que la falta de límites a la reelección contribuye positivamente a la voluntad del ejecutivo a negociar con la legislatura, mientras que la “propensión del ejecutivo a actuar unilateralmente aumenta a la par que el tiempo po-

Así, aun ante la existencia de valores en tensión, el voto de Maqueda y Rosatti no da ninguna razón por la cual la permanencia, periódicamente validada por la ciudadanía en elecciones libres, de una persona en un cargo ejecutivo sea contraria a la periodicidad de los mandatos o al principio republicano de gobierno. Como demuestra el voto de Rosenkrantz, esto no significa que estas razones no puedan ser articuladas. Sin embargo, el silencio al respecto del voto de Maqueda y Rosatti nos deja con la incógnita de cuál es la noción de “república” en la que se basó la mayoría de la Corte para intervenir en las elecciones sanjuaninas. Este silencio, también, deja dudas acerca de en qué otras circunstancias podría involucrarse.

En definitiva, una lectura posible del voto de Maqueda y Rosatti es que los jueces consideran que la reelección indefinida de los gobernadores es, sin más, contraria a la forma republicana de gobierno. Así como nuestra jurisprudencia, tradicionalmente, ha asociado la “forma republicana de gobierno” con ciertas características como la necesidad de publicidad de los actos de gobierno,¹⁴⁵ la separación y control recíproco de los poderes¹⁴⁶ y la periodicidad en los mandatos,¹⁴⁷ parecería que podríamos simplemente agregar la prohibición de la reelección indefinida (la “renovación de las autoridades”, en los términos del voto) como una más de estas características. Así, en una primera lectura minimalista del fallo, una “república” sería, entre otras cosas, un sistema en el que la misma persona no puede ocupar un cargo ejecutivo más de alguna cantidad de mandatos consecutivos.

VI.B. *Più avanti*: la democracia y la forma republicana de gobierno

Como vemos, el voto de Maqueda y Rosatti no pretende hallar una esencia de la “forma republicana de gobierno” que le permita sacar conclusiones. En esto, por cierto, no se diferencia enormemente de la mayoría de la jurisprudencia de la Corte. Así, la jurisprudencia ha ido describiendo la “forma republicana de gobierno” de modo lateral, revelando ciertos componentes (la separación de poderes, la periodicidad en los mandatos, etc.) más que

tencial de mandato disminuye”, véase COCKERHAM, “Going it Alone: The Adverse Effect...”, p. 63. Estos supuestos beneficios, en todo caso, deberán sopesarse junto con sus costos.

145. CSJN, “FIA (Expte. 23330/1581 y otros) y otro”, considerando 15.

146. CSJN, “Bertuzzi, Pablo Daniel y otro”.

147. CSJN, “Partido Justicialista de la Provincia de...”, voto del juez Fayt, considerando 18.

definiéndola de modo directo. Si se me permite una analogía filosófica, describen el *fenómeno* de la república sin buscar penetrar en su *noúmeno*.

Esta técnica “fenomenológica” permite a Rosenkrantz resolver el caso de un modo —llamémoslo— lateral. Su voto no presenta la alternancia como un valor intrínseco, sino que busca explicar cómo esta es instrumental para preservar garantías ya identificadas, como la separación de poderes y la igualdad en la competencia electoral. Rosenkrantz avanza casi silogísticamente: si la existencia de una república requiere la característica X, y X requiere la prohibición de la reelección indefinida, entonces la república requiere la prohibición de la reelección indefinida.

Así, tanto el voto de Maqueda y Rosatti como el más sofisticado voto de Rosenkrantz nos mantienen en la superficie de lo que es una república para la Corte. Para comprender las posibles reverberancias del fallo “Evolución Liberal”, de todos modos, debemos preguntarnos por el significado más profundo de “forma republicana de gobierno”. Si bien en algún momento pudo concebírsele como un mero antónimo de “monarquía”,¹⁴⁸ las garantías que se suelen asociar con ella (la periodicidad de los mandatos, la publicidad de los actos públicos, la división de poderes y la responsabilidad de los funcionarios) son en realidad funcionales a un principio superior: en una república, la soberanía reside en el pueblo.

La idea de que lo que define a una república es la titularidad y el ejercicio de la soberanía por parte del pueblo está presente en la cláusula de la Constitución norteamericana que inspira nuestro artículo 5º: según el consenso académico, cuando la Constitución estadounidense promete garantizar a cada Estado la forma republicana de gobierno,¹⁴⁹ en realidad, le está garantizando al pueblo de cada Estado que podrá gobernarse a sí mismo.¹⁵⁰ Así, por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha

148. Así parece usar la palabra el propio Alberdi en el famoso Capítulo XII de las *Bases*. Para rastrear un uso de este tipo, véase GARGARELLA, “Republicana, representativa y federal”. La monarquía también es el ejemplo que da el propio James Madison al explicar la cláusula, véase *El Federalista* N.º 43, p. 171 (explicando que la cláusula da al poder federal “*autoridad para defender al sistema contra innovaciones aristocráticas o monárquicas*”).

149. Constitución de los Estados Unidos, Artículo IV, Sección 4 (“Los Estados Unidos garantizarán a todos los Estados de esta Unión una forma republicana de gobierno, y los protegerán contra la invasión, y, a solicitud de la legislatura, o del ejecutivo cuando la legislatura no pueda reunirse, contra la violencia interior”).

150. AMAR, “The central meaning of republican government...”, p. 749 (“El pilar central del gobierno republicano, sostengo, es la soberanía popular. En un gobierno republicano,

llegado a decir que “la característica definitoria” de la forma republicana de gobierno es “el derecho del pueblo a elegir a sus propios funcionarios gubernamentales y aprobar sus propias leyes”.¹⁵¹

Creo que una lectura similar del artículo 5º puede realizarse en la Argentina. Al preocuparse por la usurpación del poder de los caudillos, los constituyentes argentinos también se preocupaban por garantizar el gobierno popular en las provincias: el temor no era que los caudillos reflejaran la voluntad del pueblo, sino que la usurparan. Así, Mitre citaba a George Curtis para afirmar que también aquí

[...] [e]l fondo de estas estipulaciones (garantir a cada Estado una constitución republicana) era garantizar al pueblo de cada Estado el poder de gobernar su propia comunidad por la acción de una mayoría, de acuerdo con las reglas fundamentales que prescribieren para establecer la voluntad pública¹⁵²

y a Pellegrino Rossi para afirmar que si “[e]l gobierno trata de hacer violencia a la Constitución para arrebatar al pueblo el uso de sus derechos” entonces “[l]a nación protege[rá] al pueblo”.¹⁵³

Los distintos votos que han conformado la progenie de “UCR Santiago del Estero” han jugado con esta idea. Así, en “UCR Santiago del Estero” la Corte “pone el acento” en los “procedimientos habilitados para hacer explícita [la] voluntad [popular]” ya que “el pueblo [es] el último titular del poder político”.¹⁵⁴ En “UCR La Rioja” la mayoría es aún más ambiciosa, y afirma intervenir para “evaluar si se ha afectado el compromiso republicano asumido por las provincias de asegurar que las decisiones del gobierno provincial responden al mandato del pueblo de la manera más inequívoca posible”.¹⁵⁵

“Evolución Liberal” puede ser entendido en el mismo sentido: si la re-

el pueblo gobierna”). Véase también, BALKIN, *Living Originalism*, p. 240 (“La palabra republicano significaba, en 1787, un gobierno representativo con elecciones regulares. La garantía de un gobierno republicano protegía la soberanía popular y el derecho del pueblo a gobernar sus asuntos a través de la regla de mayoría”).

151. SCOTUS, “Duncan”.

152. MITRE, “Cuestión San Juan”, p. 36.

153. MITRE, “Cuestión San Juan”, p. 37.

154. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero”, considerando 34.

155. CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de la Rioja”, considerando 30.

elección indefinida debe ser impedida, solo puede ser porque a la larga esta distorsionará los mecanismos por los que el pueblo de la provincia expresa su voluntad. Por supuesto, esta afirmación encuentra sus propias aporías conceptuales: no podemos saber cuál es la voluntad popular por fuera de los procedimientos realmente existentes que la expresan, por lo que en cualquier instancia dada es imposible saber si el pueblo ha expresado su “verdadera” voluntad. Así y todo, creo, es lo mejor que tenemos a mano: si creemos que la elección de determinado gobernante es absolutamente (o aceptablemente) libre, y que el gobierno resultante de esa elección reflejará la voluntad popular, es difícil encontrar argumentos “republicanos” para oponerse a ella.

En este argumento, entonces, el hecho de que la “separación de poderes” integre la “forma republicana de gobierno” encuentra una nueva justificación: solo a través de controles cruzados entre los poderes constituidos se puede garantizar la expresión de la voluntad popular. Si tengo razón, en realidad no se trata de encontrar un “equilibrio” entre los valores del federalismo y los del régimen republicano, como ambos votos en “Evolución Liberal” afirman.¹⁵⁶ Por el contrario, la garantía de la forma republicana de gobierno es una garantía *a favor* de las provincias y sus soberanía, para garantizar que sus normas sean verdaderamente el producto de la voluntad popular.¹⁵⁷ Esta lectura, entiendo, no solo es la más compatible con el sentido histórico de la norma sino que también es la más respetuosa de la autonomía provincial, entendida como autonomía del pueblo de la provincia más que de su gobierno.

Esta lectura del art. 5 abre un sinfín de posibilidades para la intervención en los procedimientos democráticos locales. Comentando la cláusula análoga de la Constitución estadounidense, Jack Balkin ha observado que la protección de la “forma republicana de gobierno” habilita la intervención del Estado federal en varios de los dispositivos que los gobernantes pueden pergeñar para atrincherarse en el poder: exclusiones o inclusiones en el padrón electoral, alteraciones en los escrutinios, diseños arbitrarios

156. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Maqueda y Rosatti, considerando 7, y voto de Rosenkrantz, considerando 5.

157. Una lectura similar es realizada por JONES MERRITT, “The Guarantee Clause and State Autonomy...”, p. 2 (“[L]os estados no pueden disfrutar de gobiernos republicanos a no ser que retengan suficiente autonomía para establecer y mantener sus propias formas de gobierno”).

de los distritos electorales (*gerrymandering*), etc.¹⁵⁸ Una autora propone extender el razonamiento a otros aspectos tales como las “leyes de último minuto” (*lame duck lawmaking*) por las cuales mayorías salientes aprueban leyes únicamente destinadas a complicar el gobierno de quienes acaban de obtener una nueva mayoría en las elecciones pero todavía no asumieron el gobierno.¹⁵⁹ Los riesgos en las democracias provinciales argentinas se encuentran, seguramente, en otros lugares,¹⁶⁰ y tal vez una lógica consecuencia de “Evolución Liberal” sea la necesidad de atacar precisamente esas falencias.

VI.C. *Più avanti ancora*: un gran poder conlleva una gran responsabilidad

La línea jurisprudencial que he explorado en este trabajo no es la única en la que la Corte ha innovado en la relación entre las provincias y el Estado federal. Paralelamente, desde 2015, la Corte Suprema ha desarrollado una serie de precedentes que tienden a reforzar las competencias locales por sobre las federales. Así, en “Nobleza Piccardo” la Corte validó una norma local en materia de publicidad de productos tabáquicos que era aparentemente contradictoria con la Ley Antitabaco federal.¹⁶¹ En “Farmacity” hizo algo similar con la norma de la Provincia de Buenos Aires que impide que las sociedades anónimas sean propietarias de farmacias.¹⁶² En “Shi”, validó una ordenanza municipal que prohibía el trabajo dominical en determinados comercios, en contradicción con la Ley de Contrato de Trabajo.¹⁶³ Finalmente, en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”, invalidó una norma federal dictada durante la pandemia

158. BALKIN, *Living Originalism*, p. 243.

159. SHAPIRO, “Democracy, Federalism, and the Guarantee Clause”, p. 219.

160. Solo a título ejemplificativo, la alteración de las reglas electorales para beneficiar al partido de gobierno suele incluir sistemas de voto acumulativo relativamente opacos tales como la llamada “Ley de Lemas”. La Corte rechazó, unánimemente, intervenir en un caso en el que se planteaba la inconstitucionalidad de la ley de lemas santacruceña, afirmando que esta era una cuestión de derecho público local (CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz”). Cabe preguntarse si la respuesta de la Corte sería la misma después del fallo “Evolución Liberal”.

161. CSJN, “Nobleza Piccardo”.

162. CSJN, “Farmacity S.A.”.

163. CSJN, “Shi, Jinchui c/ Municipalidad de la...”.

de COVID-19 que disponía el cierre de las escuelas en la llamada Área Metropolitana de Buenos Aires por contradecir una norma local que las mantenía abiertas.¹⁶⁴ Este último fallo, dictado en un intenso contexto político, fue el primero en el que la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de una norma de policía federal con fundamento en la invasión de competencias provinciales.¹⁶⁵

A primera vista ambas tendencias parecen contradictorias: los mismos jueces que se muestran más ambiciosos en controlar desde el gobierno federal la corrección de las instituciones provinciales son también los que más decididamente han protegido las normas provinciales de la autoridad federal. ¿Existe algún modo de dotar de sentido a esta aparente contradicción?

Creo que, precisamente, entender la jurisprudencia que culmina en “Evolución Liberal” como lo he hecho nos permite encuadrar ambos enfoques. La Corte te da, la Corte te quita: está dispuesta a aceptar un ejercicio más intenso de los poderes locales, pero solo en la medida en que esas decisiones provengan de un sistema democrático robusto de un régimen republicano de gobierno. Por supuesto, esta interpretación es tendencial: la Corte sabe que no alcanza con decisiones específicas sobre grandes temas como la reelección ejecutiva para garantizar procedimientos democráticos en cada provincia. Sin embargo, el federalismo republicano tal vez sea la clave para leer la jurisprudencia de la Corte en esta materia.

VI.D. *Molto più avanti ancora: la Corte como custodio de la república*

Si nos encontramos, realmente, frente a una custodia reforzada de la forma republicana de gobierno de las provincias, esto no nos dice aún *cuál* es el órgano del gobierno federal que debe ejercer este control. La interpretación tradicional sostenía que eran los poderes políticos quienes realizaban este control, a través de la intervención federal prevista en el artículo 6º de la Constitución. En la explicación de Pedro Caminos, tal preeminencia de los poderes políticos se debía a una cuestión de capacidades

164. CSJN, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires”.

165. Por supuesto, es difícil saber esto a ciencia cierta. Por lo menos puede decirse lo siguiente: ninguno de los votos que integran el fallo ha citado ningún precedente en ese sentido.

institucionales: “decidir si en una provincia está o no en riesgo la forma republicana de gobierno requiere un análisis global del funcionamiento de sus instituciones” lo que es mucho más adecuado para órganos políticos que para un tribunal que decide un caso concreto con la información suministrada por las partes.¹⁶⁶

En “Evolución Liberal”, la Corte nos está diciendo que existen ciertas líneas rojas que los diseños institucionales provinciales no pueden cruzar sin vulnerar la forma republicana de gobierno; la reelección indefinida es una de ellas. Obsérvese sin embargo una paradoja: nunca el Congreso ni el presidente dispusieron (¡o siquiera intentaron!) una intervención federal en una provincia por prever la reelección indefinida de su gobernador. El resultado de esta diferencia es intuitivamente contradictorio: el fallo de la Corte afirma que la posibilidad de la reelección indefinida implica un riesgo de vulneración de la forma republicana de gobierno, y sin embargo los órganos políticos encargados de realizar esta verificación nunca consideraron que dicho riesgo se hubiera materializado.

¿Cómo dar sentido a esta aparente paradoja? La Corte, evidentemente, se considera apta para intervenir en situaciones en las que los poderes políticos —depositarios primarios de la misión de intervenir ante una violación de la forma republicana— no lo han hecho.

Una primera posibilidad es que la Corte considere que los poderes políticos no siempre tendrán los incentivos, el deseo o el coraje para intervenir en las provincias cuando sus formas republicanas de gobierno se encuentren efectivamente vulneradas (por ejemplo, por el alineamiento partidario del presidente de la Nación con el gobernador en cuestión). Así, la Corte aparece como un refuerzo adicional del sistema federal para garantizar la pureza republicana de todos sus integrantes. Creo que debemos descartar esta interpretación: si la Constitución puso la intervención federal en cabeza de los poderes políticos, ha sido porque los considera suficientemente aptos para realizar este tipo de control. La explicación de por qué el presidente o el Congreso no han intervenido provincias que poseen reelección indefinida no puede ser, casi axiomáticamente, que sean órganos incapaces de realizar tal tipo de control.

Una segunda posibilidad es que la Corte considere que está mejor posicionada que los poderes políticos para realizar, al menos, algunos tipos

166. CAMINOS, “Las elecciones de gobernador en San...”.

de control sobre la conformidad de los regímenes institucionales provinciales al régimen republicano. Así, su carácter de tribunal de derecho le permite a la Corte analizar la conformidad *en abstracto* de las normas provinciales con la forma republicana de gobierno. Esto le permitiría, por ejemplo, descartar cláusulas sobre reelección como ha hecho pero también, por ejemplo, descartar sistemas electorales poco sensibles a las preferencias ciudadanas.¹⁶⁷

Por definición, para realizar esta invalidación no se requiere necesariamente que la forma republicana de gobierno haya sido *ya* vulnerada, sino que el diseño institucional conlleve un riesgo inaceptablemente alto de que esto ocurra. Recordemos el final del voto de Rosenkrantz en “Evolución Liberal”:

[...] [l]a degradación de un gobierno republicano y la conversión en su opuesto no es un hecho instantáneo, sino el resultado de un proceso gradual que se concreta en corrimientos muchas veces insignificantes, fragmentarios y que, por esa condición, corren el riesgo de no ser percibidos por los ciudadanos y las autoridades que [...] deberían contrarrestarlos.¹⁶⁸

Rosenkrantz, precisamente, cree que la Corte puede intervenir *antes* de que la vulneración del régimen republicano se haya materializado, si las normas llevan a ese resultado. Esta capacidad de los tribunales de examinar normas en abstracto, entonces, los eximiría de constatar la efectiva subversión del régimen republicano.¹⁶⁹

Esta interpretación, de todos modos, abre una nueva serie de problemas. Una vez admitido el control jurisdiccional sobre el carácter republicano de las normas, este necesariamente irradia al control político: cada vez que la Corte encuentre que determinado tipo de cláusula, en abstracto, contraría la forma republicana de gobierno, los poderes políticos quedarían

167. Como vimos, la Corte descartó realizar este tipo de control en “UCR Santa Cruz” pero se acercó a hacerlo en “UCR La Rioja”.

168. CSJN, “Evolución Liberal”, voto de Rosenkrantz, considerando 20.

169. CAMINOS, “Las elecciones de gobernador en San...” realiza una interpretación similar de las razones de la intervención de la Corte en este tipo de casos ante la ausencia de intervención de los poderes políticos.

habilitados a intervenir la provincia en cuestión, o incluso otras provincias en situaciones similares. Si esto es cierto, el campo de los poderes políticos para intervenir provincias ha quedado enormemente ampliado. Antes se requería —como decía Mitre al analizar, precisamente, la intervención federal en San Juan— que “el gobierno federal [mediante] su juicio propio [determine] si es llegado o no el caso de la garantía”.¹⁷⁰ Según mi interpretación de “Evolución Liberal”, parecería que ya no es estrictamente necesario que el régimen republicano haya sido efectivamente subvertido, sino que alcanza con que el derecho público local posea normas que acarreen el peligro de su subversión. La nueva pregunta, eventualmente, será qué tantos grados de separación exigiremos entre el riesgo planteado por la norma y su efectiva concreción.

Me detengo aquí. No me atrevo a profetizar adónde nos guiará esta línea jurisprudencial de la Corte Suprema, ni si efectivamente llevará a una expansión efectiva de la supervisión federal de los procesos políticos provinciales. Sí, para concluir, puedo advertir sobre una característica de la judicatura que la diferencian de los poderes políticos: la necesidad de llevar sus decisiones a sus consecuencias lógicas.¹⁷¹ A medida que se desarrolla la jurisprudencia que permitió fallos como “UCR La Rioja” o “Evolución Liberal”, sus argumentos se solidifican y llevan a que nuevas conclusiones se vuelvan no ya posibles sino necesarias. El control político sobre la integridad republicana de las provincias no tiene esta característica, ya que nada impide que el Congreso cambie de respuesta según las circunstancias políticas, sin necesidad de justificar con precisión la coherencia interna de sus acciones y omisiones.

El futuro nos dirá si la tradición de reservar la protección del régimen republicano a los poderes políticos se encontraba justificada o si, por el contrario, la innovación de la Corte prueba ser exitosa. Tal vez dentro de unos años veremos la época de las reelecciones indefinidas en las provincias como ahora vemos la prohibición del divorcio vincular o que se permitiera fumar en los aviones. Si esto pasa, las críticas de estas páginas envejecerán como aquellos críticos que se burlaban de los Beatles en 1964

170. MITRE, “Cuestión San Juan”, p. 37.

171 Así lo formuló la disidencia del juez Scalia en SCOTUS, “Lawrence v. Texas” (“Una de las ventajas de dejar la regulación de este asunto a la gente antes que a los tribunales es que la gente, a diferencia de los jueces, no necesitan llevar las cosas a sus conclusiones lógicas”).

y pronosticaban su rápido pasaje al olvido. Como notó Alexander Bickel hace más de medio siglo, “la Corte trabaja bajo la obligación de tener éxito”.¹⁷² Si de lo que se trata es de fortalecer las democracias provinciales, es deseable que lo tenga.

VII. CONCLUSIÓN: EL NUEVO FEDERALISMO EN LA NUEVA ARGENTINA

El cambio de jurisprudencia alrededor del federalismo llega a su cénit justo cuando la Argentina se embarca en una aventura política sin precedentes. Javier Milei asumió la presidencia con una plataforma que él mismo alaba como extremista,¹⁷³ en ultraminoría legislativa en ambas Cámaras¹⁷⁴ y sin ningún gobernador o intendente de su espacio político.¹⁷⁵ Durante los primeros meses de gobierno, las trifulcas entre el Estado nacional y algunos gobiernos provinciales llevó a algunos analistas —acaso apresuradamente— a plantear si no habría un separatismo en ciernes en la Argentina.¹⁷⁶ En marzo de 2024, es todavía muy pronto para siquiera imaginar cómo concluirá este experimento y mucho menos podemos saber qué rol jugará el federalismo en esta nueva configuración.

Son precisamente momentos de esta inestabilidad los que ponen a prueba de modo más cabal las prácticas institucionales. ¿Qué utilización hará un gobierno sin gobernadores alineados de una doctrina que puede ser interpretada para ampliar los alcances de la intervención federal? ¿Qué utilización harán las provincias de una doctrina que les da mayor laxitud al momento de sancionar normas que se oponen a las normas federales en un contexto de distancia ideológica exacerbada? Si la historia nos enseña algo, es que los procesos muchas veces cobran autonomía de las intenciones de sus autores. Es muy pronto todavía para conocer las consecuencias de las innovaciones jurisprudenciales de 2023, y mucho menos para

172. BICKEL, *The least dangerous branch: The Supreme...*, p. 239.

173. Desde su elección, el presidente Milei ha repetido que es “el primer presidente libertario de la historia de la humanidad”.

174. A la fecha de entrega de este trabajo, contaba con 41 diputados sobre 257 y 7 senadores sobre 72.

175. Si bien algunos gobernadores se han mostrado más colaborativos que otros, ninguno fue electo en alianza con él y, a la fecha de entrega de este trabajo, ninguno se había presentado como integralmente alineado a su proyecto político.

176. Nodal, “¿Pulsiones de secesión en Argentina?”.

evaluar sus méritos o fracasos. Acaso sí podamos aventurar una cosa: muy probablemente, no serán las que sus autores imaginaron.

BIBLIOGRAFÍA

- ALT, James; BUENO DE MESQUITA, Ethan & ROSE, Shanna, “Disentangling accountability and competence in elections: evidence from US. term limits”, en *Journal of Politics*, vol. 73, N.º 1, 2011.
- AMAL, Akhil Reed, *America’s Constitution. A Biography*, Random House, 2005.
- , “The central meaning of republican government: popular sovereignty, majority rule, and the denominator problem”, en *University of Colorado Law Review*, vol. 65, 1994.
- ARBALLO, Gustavo “Republicanism y discreción judicial. Postales del control federal del derecho local sobre cláusulas de reelección”, en *La Ley*, 02/06/2023.
- ARON, Raymond, “La alternancia de los gobiernos en los países industrializados”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 6, N.º 1, 1984.
- BALKIN, Jack, *Living Originalism*, Belknap Harvard, 2011.
- BATURO, Alexander & ELGIE, Robert, “Presidential Term Limits”, en *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford University Press, 2019.
- BEHREND, Jacqueline, “Dinastías políticas y democracia: una propuesta conceptual”, en *Agenda política*, vol. 9, 2021.
- BICKEL, Alexander M., *The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics*, Yale University Press, 1962.
- Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan, “Versión Taquigráfica: Segunda Sesión Extraordinaria”, 17/03/2011, URL <https://diputados-sanjuan.gob.ar/cuerpo-legislativo/versiones-taquigraficas/149-versiones-taquigraficas-ano-2011/645-version-taquigrafica-segunda-sesion-extraordinaria>, consultado el 13/08/2024.
- CAMINOS, Pedro A., “Las elecciones de gobernador en San Juan y Tucumán. Un marco para el análisis constitucional”, en *La Ley*, 02/06/2023.
- CHEIBUB, José A. & MEDINA, Alejandro, “The politics of Presidential Term Limits in Latin America - From Redemocratization to Today”, en BATURO, Alexander & ELGIE, Robert (directores), *The Politics of Presidential Term Limits*, Oxford University Press, 2019.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 01/10/1996.

COCKERHAM, Alexandra G., “Going it Alone: The Adverse Effect of Executive Term Limits on Bargaining”, en *State and Local Government Review*, vol. 53, N.º 1, 2021.

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Opinión N.º 908/2017, CDL-AD(2018)010, Informe sobre los Límites a la Reección. Parte I – Presidentes, 20/03/2018.

—, Opinión N.º 908/2017, CDL-AD(2019)007, Informe sobre los Límites a la Reección. Parte III – Representantes electos a nivel subnacional y local y cargos ejecutivos electos a nivel subnacional y local, 18/03/2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021 solicitada por la República de Colombia. La figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 07/06/2021.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Bertuzzi, Pablo Daniel y otro c/ EN - PJN y otro s/ amparo Ley 16.986”, 03/11/2020, *Fallos*: 343:1457.

—, “Biasi”, “Biasi, Vanina Natalia c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/acción declarativa de certeza”, 11/07/2023, *Fallos*: 346:745.

—, “Carbajal”, “Carbajal, Fernando c. Provincia de Formosa s/ acción declarativa de certeza”, 19/05/2023.

—, “Córdoba - convocatoria a elecciones de gobernador, vicegobernador, legisladores y Tribunal de Cuentas Provincial s/ recurso de apelación y nulidad”, 13/11/2007, *Fallos*: 330:4797.

—, “Electores y apoderados de los partidos Justicialista, UCR, y Democracia Cristiana s/ nulidad de elección de Gobernador y Vicegobernador”, 26/12/1991, *Fallos*: 314:1915.

—, “Evolución Liberal”, “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo”, 16/05/2023, *Fallos*: 346:543.

—, “Farmacity S.A. c. Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro s/ pretensión anulatoria”, 30/06/2021, *Fallos*: 344:1557.

—, “Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento”, 19/08/1999, *Fallos*: 322:1616.

—, “FIA (Expte. 23.330/1581 y otros) y otro c/ EN -Mº Economía- AFIP resol. IG 08/06 y otras s/ proceso de conocimiento”, 17/06/2021, *Fallos*: 344:1411.

- , “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro y otros c/ Río Negro, Provincia de s/ amparo”, 22/03/2019, *Fallos*: 342:287.
 - , “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s. acción declarativa de inconstitucionalidad”, 04/05/2021, *Fallos*: 344:809.
 - , “Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 27/10/2015, *Fallos*: 338:1110.
 - , “Paoltroni”, “Paoltroni, Francisco Manuel c/ Provincia de Formosa s. acción declarativa de certeza”, 30/05/2023.
 - , “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Provincia de Santa Fe s/ acción declarativa”, 06/10/1994, *Fallos*: 317:1195.
 - , “Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo”, 16/05/2023, *Fallos*: 346:489.
 - , “Shi, Jinchui c. Municipalidad de la Ciudad de Arroyito s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 20/05/2021, *Fallos* 344:1151.
 - , “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Santiago del Estero s/ acción declarativa de certeza”, 05/11/2013, *Fallos*: 336:2148.
 - , “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Santiago del Estero s/ acción declarativa de certeza”, 22/10/2023, *Fallos*: 336:1756.
 - , “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo”, 22/03/2019, *Fallos*: 342:343.
 - , “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo”, 11/12/2018, *Fallos*: 341:1869.
 - , “Actas del acuerdo de superintendencia – art. 2 in fine del Reglamento de Cámara s/ Figueroa, Ana María”, 06/09/2023, Res. N.º 2.338/2023.
 - , “Juez”, “Juez, Luis Alfredo c. Honorable Cámara de Senadores de la Nación-Disp 86/22 s/ amparo”, 07/12/2023, *Fallos*: 346:1462.
- Estados Unidos de América, Constitución de los Estados Unidos, 17/09/1787.
- Estados Unidos de México, Constitución de México, 05/02/1917.
- GARGARELLA, Roberto, “Republicana, representativa y federal”, en GARGARELLA, Roberto & GUIDI, Sebastián (directores), *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2019.

GELLI, María A., “La suspensión de elecciones provinciales y el valor adicional del precedente en materia electoral”, en *La Ley*, N.º 10, 2023.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, “Promover juicio político al Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dr. Horacio Rosatti, y de los Sres. Jueces integrantes del Máximo tribunal, Dres. Carlos Rosenkrantz y Juan Carlos Maqueda por la causal de mal desempeño, en los términos del artículo 53 de la Constitución Nacional”, Expediente 2156-D-2023, URL <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/2156-D-2023.pdf>, consultado el 13/08/2024.

JONES MERRIT, Deborah, “The Guarantee Clause and State Autonomy: Federalism for a Third Century”, en *Columbia Law Review*, vol. 88, N.º 1, 1988.

Jurado de Enjuiciamiento de la Nación, “Doctor Ricardo Bustos Fierro s/ pedido de enjuiciamiento”, 26/04/2000.

KAHN, Paul, *Making the case*, Yale University Press, 2012.

La Nación, “Confirman la candidatura de Cobos para 2011”, GARGARELLA, Roberto, 17/07/2010, URL <https://www.lanacion.com.ar/politica/confirman-la-candidatura-de-cobos-para-2011-nid1285798/>, consultado el 13/8/2024.

—, “San Juan habilitó la reelección de Gioja”, VENERANDA, Marcelo, 09/05/2011, URL <https://www.lanacion.com.ar/politica/san-juan-habilito-la-reeleccion-de-gioja-nid1371797/>, consultado el 13/8/2024.

LINZ, Juan J., “Democracy’s Time Constraints”, *International Political Science*, vol. 19, N.º 1, 1998.

MADISON, James, “El federalista N.º 43”, en HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John, *El federalista*, Librodot, URL chrome-extension://efaidnbmnnnibpcapggpcglclefindmkaj/https://www.ladefensa.com.ar/La%20Defensa%2068/pluginAppObj/pluginAppObj_201_17/El-Federalista.pdf, consultado el 13/08/2024

MÉNDEZ MONTENEGRO, Patricio & VITALIANI, Emiliano, “Haz lo que yo digo pero no lo que yo hago: la Corte Suprema como contralor del republicanismo provincial”, JA 2021-III.

MITRE, Bartolomé, “Cuestión San Juan”, en *Arengas parlamentarias*, El Ateneo, Buenos Aires, 1930, p. 35.

Nodal, “¿Pulsiones de secesión en Argentina?”, DE LA VEGA, Carlos, 02/04/2024, URL <https://www.nodal.am/2024/04/pulsiones-de-sece->

- sion-en-argentina-por-carlos-de-la-vega-especial-para-nodal/, consultado el 13/08/2024.
- Provincia de la Rioja, Constitución de la Rioja, 14/05/2008.
- Provincia de Santiago del Estero, Constitución de Santiago del Estero, 21/03/1986.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991.
- Reino de Bélgica, Constitución del Reino de Bélgica, 07/02/1831.
- República del Paraguay, Constitución de la República del Paraguay, 25/11/1870.
- República Oriental del Uruguay, Constitución de la República Oriental del Uruguay, 18/07/1830.
- RIKER, William H., “The Justification of Bicameralism”, en *International Political Science Review*, vol. 13, N.º 1, 1992.
- ROSSETTI, Andrés, “Facultades extraordinarias, la suma del poder público y los infames traidores a la patria. El Artículo 29 de la Constitución Nacional”, en GARGARELLA, Roberto & GUIDI, Sebastián (directores), *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2019.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, 2005.
- SHAPIRO, Carolyn, “Democracy, Federalism, and the Guarantee Clause”, en *Arizona Law Review*, vol. 63, 2020.
- Suprema Corte de Justicia de Tucumán, “Manzur, Juan Luis vs. Superior Gobierno de la Provincia de Tucumán s/ Amparo. Expte. 18/22”, 01/12/2022.
- Supreme Court of the United States, “Lawrence v. Texas”, 26/06/2003, 539 U.S. 558 (2003).
- , “Duncan”, 03/03/1891, 139 US 449, 461 (1891).
- , “New State Ice Co. v. Liebmann”, 21/03/1932, 285 U.S. 262 (1932).
- Supremo Tribunal de Justicia de Santiago del Estero, “Partido Movimiento Viable s/ Acción Meramente Declarativa – Salto de Instancia”, 18/10/2013.
- Tribunal Supremo de Justicia de la Ciudad Autónoma, “Juntos por el Cambio - Ciudad Autónoma de Buenos Aires s. incidente de apelación - causas electorales - reconocimiento de alianza - oficialización de candidatos”, 14/07/2023, Inc. 74159/2023-1.

TRIPOLONE, Gerardo, “Elecciones nacionales y subnacionales en Argentina 2023. Reporte provincial de San Juan”, en *El Derecho - Constitucional, Suplemento Elecciones 2023 en provincias, municipios y CABA*, 04/12/2023, ED-V-CXXXVI-509.

WHITE, Jonathan, “Rhythm and its absence in modern politics and music”, *German Life and Letters*, vol. 70, 2017.