

EL PUEBLO ELIGE REFLEXIONES EN TORNO A LA REELECCIÓN DE LOS GOBERNADORES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO

Enrique Javier Morales*

Resumen: La Constitución Federal Argentina instituyó la unión nacional en torno de un modelo constitucional plural: democrático, representativo, republicano y, a la vez, federal. En el marco del ideal republicano federal, las Constituciones Provinciales disponen de un abanico de posibilidades constitucionales para realizar la organización de sus instituciones sin intervención del gobierno central. Entre ellas, para definir la posibilidad de reelección en el cargo de gobernador y regular sus alcances. En función de lo expuesto, el texto efectúa un análisis de la reelección de los gobernadores en el sistema constitucional argentino vigente, en conexión con sus fundamentos democráticos, republicanos y federales.

INDICE. I. Introducción. II. Ideal constitucional plural: democrático, representativo, republicano y federal. III. Soberanía popular y reelección provincial. IV. Régimen republicano de gobierno y reelección provincial. V. Forma de estado federal y reelección provincial. VI. Pluralidad de alternativas válidas para el diseño de las constituciones provinciales. VII. Inaplicabilidad y carácter no vinculante de la opinión consultiva 28/21 de la CIDH. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objeto realizar un breve análisis constitucional respecto del tema de la reelección de los gobernadores de provincia en el sistema constitucional argentino. De constitución lata, el examen se desenvolverá dentro del ámbito de los enunciados constitucionales vigentes.

*ENRIQUE JAVIER MORALES. Rector Organizador de la Universidad Provincial de Laguna Blanca. Abogado (Universidad Nacional del Nordeste) (1997). Escribano (Universidad Nacional del Nordeste) (2009). Doctor de la Universidad De Buenos Aires. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (2019). Máster en Argumentación Jurídica (Facultad de Derecho de la Universidad de León -España) (2021). Especialista en Finanzas y Derecho Tributario (Universidad de Belgrano) (2000). Especialista en Derecho Comercial - Área Derecho Bancario (Universidad Nacional del Litoral -Santa Fe) (2004). ESPECIALISTA EN TRIBUTACIÓN. Universidad Nacional del Nordeste (UNNE, Resistencia, Chaco) (2004). Docente del Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2019-2022). Docente Universidad Nacional de Formosa, Facultad de Administración Economía y Negocios., Materia: "Procedimientos Tributarios". Año 2005-2022. Docente de Cursos de Posgrado en la UBA, UNNE y otras Universidades del país y del exterior. ANDREA ZUCCHET Abogada egresada de la Universidad del Nordeste. Escribana Pública Nacional (Universidad de la Cuenca del Plata). Especialista en Tributación (Universidad Nacional de Misiones). Asesor Legal del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y culto de la Provincia de Formosa con afectación de servicios al Instituto de Colonización y Tierras Fiscales de la Provincia de Formosa.

Dos interrogantes principales servirán de guía en el transcurso de la exposición: ¿Cuáles son las reglas y principios de carácter constitucional que deben guiar el examen de la cuestión? ¿Pueden las Constituciones Provinciales establecer válidamente la posibilidad de reelección de los Gobernadores y definir su alcance?

II. IDEAL CONSTITUCIONAL PLURAL: DEMOCRÁTICO, REPRESENTATIVO, REPUBLICANO Y FEDERAL

Los constituyentes de 1853-60 consagraron con sabiduría y racionalidad un ideal constitucional compuesto y plural: democrático, representativo, republicano y a la vez federal. Es así que la Constitución Federal Argentina dispuso: «Artículo 1º: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución».

La Norma Suprema constitucionalizó dicho ideal plural «con el alcance» que «establece la presente Constitución». No existe conflicto normativo en la materia. El diseño de la Constitución, como proyecto normativo a ser realizado en la práctica, programó la armonización de los diversos elementos de nuestro modelo constitucional plural.

Desde el inicio de la organización constitucional, «con el objeto de constituir la unión nacional», los representantes del Pueblo de la Nación Argentina (por voluntad y elección de las Provincias que la componen) decretaron y establecieron normativamente la Constitución proporcionando adecuadamente la soberanía popular con el régimen republicano y la forma de Estado federal².

La armonización constitucional fue el medio idóneo pensado para constituir y asegurar la «unión nacional» entre las distintas provincias. Este diseño jurídico constitucional respondió a profundas causas históricas, políticas y culturales que subsisten en la actualidad. Por ende, tal diseño se encuentra dotado de cierto grado de racionalidad histórica, política y cultural.

Por lo expuesto, seguidamente se efectuará un análisis de la reelección de los gobernadores de provincia en el orden constitucional argentino vigente, a partir de los fundamentos constitucionales básicos que cimientan la estructura del sistema constitucional. Tales son: la democracia representativa asentada en la soberanía popular, el régimen republicano y la forma de Estado federal.

² MORALES, Enrique Javier: Sobre la reforma de 1949 y su inconstitucional abolición, Formosa, Revista de la Secretaría Legal y Técnica - Año 1 - N°1 - Diciembre / 2022, pp. 14-16. En la práctica, el diseño normativo de la Constitución imbuido de ese «ideal constitucional plural», atravesó múltiples desafíos y graves vicisitudes. Es que, por definición, la Constitución representa un proyecto normativo a ser realizado en sus distintos aspectos en la práctica. La Constitución es también un proyecto colectivo como bien comunitario o social; un proyecto humano, histórico, político, social, cultural y económico a ser realizado, afincado en ciertos presupuestos filosóficos. Por esto es que la historia de la evolución constitucional argentina expone distintas etapas. Por ejemplo, en el período de 1853 a 1916 ha sido muy tenue o casi ausente la democracia representativa asentada en el principio de soberanía popular. Recién en 1912 se estableció en Argentina el sufragio universal mediante la «Ley Sáenz Peña», permitiendo en 1916 el acceso al poder de los representantes de los sectores populares. Otro ejemplo se encuentra en el sistema federal, pues mientras la Constitución establece dicha forma de Estado, en la práctica existen poderosas fuerzas y factores que conducen a la centralización. En cuanto a la república democrática, ha sido interrumpida por sucesivos golpes de Estado que comenzaron en 1930, como reacción de las fuerzas conservadoras que pretendieron - por la fuerza - recobrar el poder perdido tras la instauración del sufragio universal.

III. SOBERANÍA POPULAR Y REELECCIÓN PROVINCIAL

El sistema constitucional argentino tiene carácter democrático representativo, fundado en el principio constitucional de soberanía popular. Desde el Preámbulo, se anuncia con énfasis: “Nos, los representantes del Pueblo de la Nación Argentina.”

Según este principio, el origen y fundamento del poder constitucional del Estado reside exclusivamente en el Pueblo. Dicho poder soberano es democrático porque tiene su origen en la expresión general de la voluntad libre, secreta y periódica. El concepto de soberanía popular se erige como la guía fundamental que orienta la configuración racional del orden jurídico, de las instituciones públicas y del ejercicio del poder. Los miembros de la respectiva asociación política deberían tener la dirección suprema de los procesos constitucionales relativos a su propia comunidad y, de ese modo, poder definir los principales asuntos de relevancia pública que les conciernen o los pueden afectar. Solamente dichos ciudadanos y ciudadanas son capaces de definir las principales orientaciones para la organización de la vida comunitaria, la producción de las normas jurídicas y el ejercicio del poder democrático.

Al pueblo, titular de la soberanía, le corresponde exclusivamente el ejercicio del poder constituyente para sancionar la Constitución Nacional, las constituciones provinciales y sus eventuales reformas. La Constitución Nacional es producto de la soberanía de los ciudadanos que integran el Pueblo de la Nación. La Constitución Provincial es producto de la soberanía de los ciudadanos que integran el Pueblo de cada provincia. El poder soberano de configuración de las disposiciones constitucionales provinciales pertenece exclusivamente al Pueblo de cada Provincia.

De acuerdo con el fundamento de la soberanía popular en la república federal, se concluye que en el sistema constitucional argentino la elección y la posibilidad de reelección de los gobernadores es una cuestión que se debe regir por las disposiciones creadas por el Pueblo de cada provincia en su Constitución Provincial. El pueblo de cada Provincia tiene el poder soberano para establecer válidamente en su Constitución la posibilidad de reelección de los Gobernadores, definiendo su alcance. Solamente de este modo, el Pueblo soberano de cada Provincia ejercerá efectivamente la atribución constitucional de elegir periódicamente la persona que desempeñará el cargo de gobernador.

El Pueblo elige. Dicho poder soberano no debe ser sustituido ni subrogado por ningún poder constituido del Estado y/o en consonancia con los poderes fácticos privados y/o con poderes extranjeros o transnacionales de ninguna clase. Si así ocurriera, constituiría una flagrante suplantación de la identidad política y cultural del Pueblo y, con ello, la supresión del sistema constitucional democrático soberano, que conducirían fatalmente a la neutralización de la independencia política de la Nación.

.V. RÉGIMEN REPUBLICANO DE GOBIERNO Y REELECCIÓN PROVINCIAL

El sistema constitucional argentino tiene carácter republicano según se establece en el primer artículo de la Constitución. La república es una técnica de distribución del poder en sentido horizontal, mediante la asignación de competencias delimitadas, que genera la aparición de tres departamentos gubernativos distintos: legislativo, ejecutivo y judicial. Para evitar la concentración del poder, la atribución de potestades específicas configura una zona de reserva de cada órgano que no debe ser invadida por los otros órganos.³

³ FERREYRA, Raúl Gustavo: Fundamentos Constitucionales, Buenos Aires, Ediar, 2015, pp. 239, 465, 482 y 491-494.

Ahora bien, previo a todo, resulta necesario que ninguno de los poderes constituidos invada la esfera de reserva del poder constituyente. En efecto, se debe recordar que la primera diferenciación es la que existe entre poder constituyente (originario o de reforma) y poder constituido.⁴ A las autoridades de la Nación les corresponde ejercer el poder de acuerdo a las reglas constitucionales, pero sin crear ni modificar tales reglas constitucionales.⁵ En la actualidad, esto se aplica con especial atención a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por lo expuesto, el concepto constitucional de república implica un deferente respeto del poder constituyente de la Nación y de las Provincias, asentados en el principio democrático de soberanía popular.

¿Cuál es el alcance, el contenido y las exigencias del concepto constitucional de República? En primer término, hay que decir que el concepto constitucional de República no se debe escindir del concepto fundamental de la soberanía popular. Por el contrario, el concepto constitucional de República se entronca y se nutre de la raíz de la soberanía del Pueblo. En su origen histórico se entendía por «república» la «res pública» o «cosa pública»: todo aquello relativo al *populus romanus*, a los derechos e intereses del pueblo romano. Así se debe entender actualmente cuando se piensa en la «república» como una forma específica de gobierno dotada de ciertos elementos básicos pero que inexcusablemente se basa en la soberanía que reside en el Pueblo, en el principio electivo de sus gobernantes y en la representación.

El concepto constitucional de República tiene varios elementos que se deben recordar: a) el Jefe de Estado y/o de Gobierno se legitiman en el ejercicio del poder político constitucional mediante una elección popular; b) los cargos electivos no son vitalicios, sino que se deben legitimar periódicamente mediante el sufragio; c) la continuación, renovación o sustitución del Jefe de Estado y/o de Gobierno se debe realizar igualmente mediante elecciones; d) dichas autoridades tienen responsabilidad constitucional ante el Pueblo, ante los votantes y electores (sin perjuicio de otros mecanismos constitucionales de control).

El concepto constitucional de República significa que los cargos electivos no deben ser «vitalicios». Es decir, con respecto al período de duración del cargo, no pueden durar «desde que se obtienen hasta el fin de la vida». Dado que no deben ser vitalicios, dichos cargos se deben legitimar o volver a legitimar por el Pueblo en forma periódica por intervalos temporales delimitados. La configuración constitucional del sistema republicano no prohíbe el establecimiento constitucional de una regla que permita la alternativa de volver a elegir a los representantes del Pueblo, con tal que se cumplan dichas condiciones.

Seguidamente, se mencionan algunos ejemplos: a) la Constitución Argentina establece la elección periódica de Diputados y de Senadores, con duración periódica de sus mandatos, permitiendo la posibilidad de su reelección sin limitar la cantidad de ocasiones que pueden presentarse a la consideración popular mediante comicios libres; b) varias Constituciones Provinciales establecen similar sistema respecto de los cargos de gobernador, vicegobernador, legisladores provinciales, intendentes y legisladores municipales; c) en los Estados Unidos, cuna de la moderna república presidencialista federal, las Constituciones de trece Estados permiten la reelección del cargo de gobernador sin limitar la cantidad de ocasiones que pueden presentarse a la consideración popular. En resumen, como lo demuestran los ejemplos, nunca

⁴ GUASTINI, Ricardo: Estudios de teoría constitucional, México, Fontamara, 2001, p. 40.

⁵ FERREYRA: Fundamentos..., ob. cit., pp. 219, 238-241 y 438.

se interpretó que ninguna de tales previsiones constitucionales violare el «concepto constitucional de república».

¿Cuál es el significado, contenido y alcance del concepto de «periodicidad»? Según hemos visto, el concepto constitucional de República exige que los cargos electivos se deben legitimar por el Pueblo en forma periódica y por intervalos periódicos. El término «periodicidad» quiere decir «Que guarda período determinado» y «Que se repite con frecuencia a intervalos determinados». ⁶ En mi opinión, en este contexto el término «periodicidad» tiene dos elementos centrales: a) «ocasión periódica de la acción de elección de una autoridad por parte de los electores legitimados en el sistema democrático»: en cada ocasión en que transcurra el período de tiempo predefinido por la norma aplicable; b) «duración periódica en el cargo de la autoridad electa»: por un segmento de tiempo predefinido por la norma aplicable.

Desde tal óptica, la frase «reelección indefinida» constituye una falacia. En efecto, no existe «reelección indefinida» por la sencilla razón de que no existe «elección indefinida». Por el contrario, la elección es constitucionalmente definida tanto respecto de la «acción periódica de elegir» como de la «duración periódica en el cargo elegido». Cada un cierto período de tiempo definido y por un cierto período de tiempo definido. Además, la posibilidad constitucional de elección no asegura el hecho futuro e incierto de la elección ni de la reelección. Existen muchos ejemplos que corroboran dicho aserto.

En el sistema de la república democrática representativa asentada en el principio de soberanía popular, el «poder de elegir» a sus propios representantes corresponde al Pueblo. El término «elegir» significa «escoger o preferir a alguien o algo para un fin». Por su parte, el término «reelegir» quiere decir «volver a elegir». ⁷ O sea: en una nueva ocasión, «volver a preferir» y en consecuencia «escoger» a «alguien o algo para un fin». Trátase, en puridad, de una nueva elección.

Un sistema constitucional que admite la reelección consiste en una permisión constitucional periódica al Pueblo para decidir democráticamente si prefiere volver a elegir una autoridad para desempeñar un cargo durante un período de tiempo delimitado o, si prefiere no hacerlo, el poder de escoger cualquier otra alternativa. Todos pueden presentarse a la consideración popular para la elección pública con sus propios argumentos y razones. Se brinda la más amplia gama de opciones de elección a los electores. Es que, justamente, «elegir» significa «escoger o preferir a alguien o algo para un fin». En el sistema democrático la gran pregunta es: ¿a quién prefiere o a quién escoge el Pueblo? Permitir la opción constitucional de «reelegir» es simplemente permitir la posibilidad constitucional de «volver a elegir» o «no volver a elegir» a un determinado servidor público entre un conjunto de postulantes democráticos.

El término «reelección indefinida» constituye un «obstáculo epistemológico». ⁸ Tanto la acción de «elegir» como la permisión para «volver a elegir» se deben realizar en forma periódica, teniendo dichas «acciones periódicas» sendos «resultados periódicos» limitados en el tiempo:

⁶ Diccionario de la Real Academia Española.

⁷ Diccionario de la Real Academia Española.

⁸ BACHELARD, Gastón: La formación del espíritu científico: Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo, 23ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2000, pp. 15-26, 87-98. Precisamente, uno de los tipos de obstáculo al conocimiento que detalla proviene de la lengua o de los hábitos verbales. Llamativamente, cuanto más claridad o capacidad explicativa tenga un vocablo o expresión en el lenguaje común, más efectividad adquirirá como entorpecimiento del conocimiento.

la duración del cargo será durante un período de tiempo limitado. «Acción constitucional periódica» y «resultado constitucional periódico», no indefinidos. No existe una «reelección indefinida» porque el Pueblo puede decidir o preferir no volver a elegir dependiendo de su valoración de la gestión. No existe una «reelección indefinida» porque se trata de una nueva elección definida periódicamente, tanto en la «ocasión de la elección» (comicios periódicos) como en la «duración del mandato» (lapso limitado). En todo caso, existe una «reelección periódica».

El concepto de «reelección periódica» representa una opción válida y un modelo posible dentro de nuestro sistema constitucional plural: democrático, representativo, republicano y a la vez federal. Respeta las reglas y principios de la Constitución Federal otorga protagonismo al principio constitucional de soberanía popular, contribuyendo a la comprensión del concepto constitucional de «alternancia».

La «alternancia» es decidida plenamente por los electores legitimados, en forma periódica. En cada ocasión periódica establecida por la Norma Fundamental, el Pueblo debe decidir sobre la «alternancia». La decisión sobre la «continuidad» o la «alternancia» es titularizada por el Pueblo en comicios libres y democráticos. Se hace reposar en el Pueblo la decisión sobre la alternativa crucial, entre un conjunto de postulantes democráticos. De este modo se satisface el cumplimiento de la «periodicidad» y de la «alternancia» sobre la base del principio de soberanía popular.

La Constitución Federal Argentina no contiene ninguna regla que prohíba el establecimiento, en las respectivas constitucionales provinciales, de disposiciones que permitan a los Gobernadores de Provincia presentarse a elecciones. El concepto constitucional de «república federal» admite la constitucionalidad de las normas constitucionales provinciales que establecen la posibilidad de reelección de los gobernadores y definen sus propios alcances. Por lo tanto, en caso de previsión por una Constitución Provincial, dicha disposición tendrá jerarquía y validez constitucional, sin contravenir el concepto constitucional de «república».

¿A quién corresponde la regulación constitucional de esta cuestión en el modelo de «república federal»? Dado que la Constitución Federal no contiene ninguna regla prohibitiva, la cuestión queda reservada exclusivamente a cada Constitución Provincial. Al poder constituyente provincial, titularizado por el Pueblo de la respectiva Provincia. Por lo tanto, si una constitución provincial de acuerdo con la autonomía provincial estableciese la posibilidad de reelección popular de los cargos provinciales, ello representa una opción válida y posible dentro del sistema de la república democrática representativa federal previsto por el artículo primero de la Norma Fundamental.

En conclusión, de acuerdo con el fundamento de la república democrática federal, se concluye que en el sistema constitucional argentino la elección y la posibilidad de reelección de los Gobernadores de Provincia es una cuestión que se rige por las disposiciones creadas por el Pueblo de cada provincia en su Constitución Provincial.

V. FORMA DE ESTADO FEDERAL Y REELECCIÓN PROVINCIAL

El sistema constitucional argentino tiene carácter federal. Las Provincias son política y jurídicamente preexistentes. El federalismo es aquella forma de Estado que efectúa un reparto del poder político con relación al territorio. A partir de la unión o conjunción de entes plurales autónomos, se crea un único e indivisible Estado.

La forma de Estado «federal» fue probablemente el mecanismo más relevante para «constituir» la ansiada «unión nacional». Este diseño constitucional racional responde a

profundas causas históricas, políticas y culturales que subsisten hasta la actualidad. Ahora bien, ese fin supremo de «constituir la unión nacional» se debe realizar en la diversidad de la realidad histórica, política y cultural. Exige como precondition su reconocimiento, protección y promoción. Es necesario dar sentido y contenido a la «autonomía provincial», pues representa el engranaje de cohesión y el aceite de lubricación del modo de vida federal.

La Constitución es un contrato federal pluralista e integrador cuya principal cláusula reposa en el respeto de las autonomías provinciales y de las diversidades regionales. El contrato federal presupone la riqueza proveniente de las variadas vertientes históricas, sociales, geográficas, políticas, económicas y culturales. Es que la Constitución política del Estado, norma suprema del ordenamiento, se encuentra inserta en un contexto histórico, social, político y cultural. Mientras algunas provincias son entidades políticas preexistentes que provienen de la época colonial, otras son provincias jóvenes a las cuales se reconoció recientemente su derecho a la igualdad federal. Cada Provincia exhibe sus propios estratos de historia política social, avanzando con sus propios equilibrios dinámicos todos juntos a la par en la comunidad federal. Frente a esta realidad multidimensional polícroma, el sistema federal procura la unidad y la integración nacional sobre la base del reconocimiento de la diversidad histórica, política, social y cultural. Es función de la Constitución Federal establecer la unidad y la integración de la pluralidad de elementos distintivos en un mismo cuerpo político. Su respeto es el mecanismo dispuesto para garantizar la unión y la coexistencia pacífica en el concierto federal ampliado.

El «sistema federal de constitución» se apoya en una serie de principios cardinales que pueden resumirse en tres vocablos: supremacía, deslinde y autonomía. No existe conflicto normativo sino armonización constitucional. Los tres deben interpretarse a la luz del artículo primero de nuestra Constitución Federal. En tal sentido, forman parte del diseño constitucional racional superior que procura armonizar un ideal constitucional plural: democrático, representativo, republicano y federal, «con el alcance que establece la presente Constitución». Veamos.

Primero: supremacía constitucional. El artículo 31 establece que la Constitución es la ley suprema de la Nación. En el orden federal se establece la supremacía de la Constitución Federal Argentina. Mediante la Constitución Federal se establece un único orden jurídico constitucional que abarca y contiene el derecho supremo tanto para el Estado federal como para los Estados Provinciales.

En este orden de consideraciones, el artículo 5 de la Constitución Federal establece que «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria». Por su parte, el artículo 123 de la Constitución Federal Argentina establece que: «Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º».

El sistema consagrado por la Constitución Federal Argentina carece de contradicción en la materia. En efecto, en virtud de ese mismo principio de supremacía constitucional, es la propia Norma Fundamental quien seguidamente enuncia dos reglas o principios que establecen el reconocimiento constitucional supra-ordenado de la esfera o espacio constitucional propio perteneciente a las Provincias dentro del sistema federal. Ambos se analizan a continuación.

Segundo: regla de deslinde. El art. 121 de la Constitución prescribe que «Las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...». El principio cardinal consiste en que mediante la Constitución Federal las provincias como entes

autónomos delegan una parte de su poder al Estado Federal y se reservan todo el poder no delegado a dicho ente federal mediante la Constitución. No existe más Estado federal que el dado y constituido por la Constitución. En consonancia, las potestades de todos los poderes constituidos del gobierno federal (incluyendo a la Corte Suprema) se componen únicamente de un plexo de atribuciones delegadas, delimitadas y circunscriptas.

Esta regla permite extraer dos corolarios. El primer corolario es que la Constitución Federal regula el ámbito de la competencia de la Corte Suprema y delimita taxativamente los supuestos en que podrá ejercer una competencia originaria, la cual no podrá ser amplificada por decisiones del propio Tribunal, so pena de violar la Constitución Federal. El segundo corolario es que la Constitución Federal no contiene ninguna regla que prohíba a las Provincias establecer disposiciones que permitan la posibilidad de reelección en el cargo de Gobernador y definir su alcance. Se trata de una atribución no delegada por las Provincias a la Nación y por lo tanto reservada a las primeras. Ni las Provincias delegaron dicha cuestión ni la Corte tiene competencia originaria para intervenir.

Tercero: autonomía provincial. El art. 122 prescribe que las provincias autónomas “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

La Constitución Federal reconoce constitucionalmente el ámbito de la autonomía provincial. El principio cardinal consiste en que las Provincias como entes autónomos tienen poder y atribuciones para dictar su propia Constitución, establecer la regulación constitucional de sus instituciones políticas locales y desenvolver su vida política institucional de conformidad con ellas, sin intervención del gobierno federal. Se debe subrayar el enunciado «sin intervención del gobierno federal». Se trata de un ámbito constitucionalmente válido, reservado y no delegado, que forma parte del contenido concreto de la autonomía provincial.

La propia Constitución Federal establece el status constitucional de los «Gobiernos de Provincia», en el «Título Segundo» de la «Segunda Parte» de la Constitución. Y a los fines de garantizar la protección de la autonomía provincial, la Constitución Federal habilita un campo o espacio constitucional de opciones válidas para que las Provincias dicten su propia Constitución, se den sus instituciones locales y elijan sus autoridades, sin intervención del gobierno federal.

En conclusión, de conformidad con la forma de Estado federal, corresponde exclusivamente a las provincias la atribución constitucional de establecer la posibilidad de reelección del cargo de Gobernador de Provincia y configurar sus alcances. Es una cuestión no delegada constitucionalmente por las Provincias al Gobierno federal y como tal reservada a las primeras. Dicha cuestión pertenece al marco constitucional de opciones válidas establecido por la Constitución Nacional. Se trata de una opción constitucional válida, entre varios modelos posibles, dentro del modelo constitucional plural cimentado desde el artículo primero de la Constitución.

VI. PLURALIDAD DE ALTERNATIVAS VÁLIDAS PARA EL DISEÑO DE LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Hemos visto que la Constitución Argentina de 1853-60 en su primer artículo consagró un ideal constitucional plural: democrático, representativo, republicano y a la vez federal. Este modelo constitucional plural permite una pluralidad de alternativas válidas para el diseño de las Constituciones Provinciales.

Con referencia al artículo 5 de la Constitución Federal Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁹ siguiendo las enseñanzas del Maestro Joaquín V. González ha sostenido

que la exigencia de que las constituciones provinciales resguarden el sistema representativo republicano, exige que sean semejantes a la Constitución Nacional en lo esencial de gobierno, siguiendo su «tipo genérico», pero no exige que sean idénticas ni una copia literal, mecánica ni exacta.

El Máximo Tribunal ha sostenido que dentro del «tipo genérico» o «molde jurídico» de la Constitución Nacional, cabe la más grande variedad según las particulares características, anhelos y aptitudes colectivas de cada una de las provincias. El Tribunal reconoció expresamente que la forma republicana de gobierno es susceptible de una amplia gama de alternativas, justificadas por razones sociales, culturales e institucionales.

En ese orden de consideraciones, la Corte sostuvo que el artículo 5 de la Constitución Nacional consagra la unión de los argentinos en torno de un «ideal republicano federal» que reconoce y respeta las identidades de cada provincia, permitiendo una pluralidad de ensayos para que cada provincia busque sus propios caminos para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales.

Resulta esclarecedor destacar los principales conceptos del Tribunal:

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

«4. Que desde esta comprensión del doble régimen de poderes y de la recíproca independencia en el ejercicio de ellos en los términos señalados,...la forma republicana de gobierno - susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.-....».

Asimismo, sostuvo la Corte Suprema (voto del Dr. Fayt):

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

9- CSJN, in re Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa - 6/10/1994 - Fallos: 317:1195.

una fuente de fructífera dialéctica, enmarcada siempre por la ley cimera de la Nación. Tal es la doctrina que conciertan los dos pilares del régimen de gobierno de todos los argentinos, el republicano y el federal.»

En conclusión, la Constitución Argentina consagró un modelo constitucional plural (democrático, representativo, republicano y a la vez federal) que permite una pluralidad de alternativas válidas para el diseño de las Constituciones Provinciales.

El sistema constitucional argentino establece el status deóntico de la reelección de los Gobernadores de Provincia: a) la Constitución Federal no contiene ninguna regla prohibitiva ni restrictiva para las Constituciones Provinciales; b) la Constitución Federal establece que se trata de una cuestión no delegada por las Provincias a la Nación sino reservada por las Provincias frente a la Nación. Ante tal panorama, no se verifica un límite material para el ejercicio del poder constituyente provincial, sino un conjunto de alternativas válidas para el diseño de las Constituciones Provinciales. Es el espacio constitucional propio de la autonomía provincial.

En prieta síntesis, en el sistema constitucional argentino, el tema de la reelección de los Gobernadores de Provincia y la definición de su alcance, corresponde exclusivamente al Poder Constituyente de cada Provincia titularizado por el Pueblo de la respectiva Provincia.

VII. INAPLICABILIDAD Y CARÁCTER NO VINCULANTE DE LA OPINIÓN CONSULTIVA 28/21 DE LA CIDH

El sistema diseñado por la Constitución Federal Argentina no resulta enervado por el contenido ni por los efectos de la Opinión Consultiva N° 28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰

Previamente, es necesario reseñar que, a petición de la República de Colombia, los jueces de la CIDH dictaminaron en su oportunidad que: a) la reelección presidencial indefinida no constituye un derecho autónomo protegido por la Convención Americana de Derechos Humanos; b) la prohibición de la reelección indefinida es compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos; c) la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Dicha Opinión Consultiva resulta inaplicable por varias razones. Uno: se refiere a la República de Colombia. Dos: la Constitución Argentina no establece ninguna reelección presidencial indefinida. Tres: no abordó la cuestión de la reelección de los gobernadores de provincia en sistemas constitucionales federales que lo permiten tal como el sistema constitucional argentino.

Además, si bien las Opiniones Consultivas sirven como valiosas pautas orientadoras para la interpretación de la Convención Americana, carecen de efectos jurídicos vinculantes para los Estados Miembros.¹¹ No enerva los principios de derecho público establecidos por la Constitución Federal Argentina (CFA, art. 27).

VIII. CONCLUSIONES

El conjunto de prescripciones de la Constitución Federal, como normas superiores del

¹⁰ CIDH, 07-06-2021.

¹¹ FERREYRA, Raúl Gustavo: Bosquejo sobre la Constitución, Buenos Aires, Ediar, 2022, pp. 78 y 79, nota 29

ordenamiento, instituyen el perímetro de existencia y demarcan los parámetros de validez para la producción de las disposiciones constitucionales provinciales. Es decir, que el diseño de una Constitución Provincial puede ser efectuado dentro del campo de validez de la Constitución Nacional.

La Constitución Federal Argentina consagró un ideal constitucional plural: democrático, representativo, republicano y federal. La estructura constitucional resultante dispone un significativo espacio o esfera constitucional de autonomía provincial para la adopción de sus propias determinaciones constituyentes respecto de su propia organización institucional.

En este sentido, la Constitución Federal Argentina no estipula ninguna regla ni principio constitucional que prohíba la reelección de los gobernadores de provincia. No constituye un límite material ni contenido pétreo para el ejercicio del poder constituyente provincial. En pocas palabras, el sistema constitucional argentino admite la constitucionalidad de las disposiciones constitucionales provinciales que establecen el instituto de la reelección y definen su alcance.

Prestigiosa doctrina ha explicado que, en el marco de la Constitución Argentina vigente, esta no contiene ninguna «...prohibición de la reelección indefinida...», lo cual requeriría «...una reforma de la Constitución federal...». Por lo tanto, y ante la ausencia de dicha prohibición en la Constitución Federal, «...en la medida en que no haya o no exista prohibición expresa por la propia Ley fundamental provincial, las reelecciones deben ser admitidas porque no avasallan terminantemente ni la representatividad ni el republicanismo», agregando que en dicho marco «...la reelección de los Gobernadores no es contraria a Derecho...» y no pueden ser prohibidas razonablemente ya que «...ella misma implica una elección que es el fundamento de los fundamentos de la casa republicana y representativa».¹²

Dentro del sistema constitucional argentino, que cristaliza un ideal constitucional plural, compete en forma exclusiva y excluyente a los poderes constituyentes provinciales admitir o rechazar en la respectiva Constitución Provincial la posibilidad de reelección en el cargo de Gobernador y regular su alcance. El poder de adopción y de configuración jurídica de dicha determinación constitucional fundamental corresponde única y exclusivamente al Pueblo de cada Provincia. Se trata de una cuestión no delegada por las Provincias a la Nación.

Por lo expuesto, el sistema constitucional argentino admite diversos modelos posibles para que las constituciones provinciales realicen la organización de sus propias instituciones. Esta regla constitucional se aplica no solamente respecto del Poder Ejecutivo, sino también respecto del Poder Legislativo y del Poder Judicial. Ello se deriva del propio artículo 122 de la Constitución, que prescribe expresamente que las provincias «Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal».

En función de ello, a lo largo de 170 años de historia constitucional, las Constituciones Provinciales han adoptado diferentes formas o modelos válidos para establecer la organización de sus instituciones. Por ejemplo, la conformación unicameral o bicameral del Poder Legislativo, la posibilidad de reelección de los legisladores provinciales y su alcance, la organización del sistema de control de constitucionalidad provincial y sus caracteres, la duración en el cargo de los magistrados judiciales superiores, así como también respecto de la posibilidad de reelección de los cargos de Gobernador de Provincia, Intendente Municipal y Concejales.

¹² FERREYRA, Raúl Gustavo: "Sobre la reelección provincial indefinida. El caso de los Gobernadores", Diario Página 12, 24/05/2023.

Con respecto al Poder Ejecutivo, las distintas provincias han seguido multiplicidad de modelos acerca de la reelección. Mientras algunas provincias no admiten la posibilidad de reelección inmediata en el cargo de gobernador, otras admiten la posibilidad de una reelección inmediata, otras admiten la posibilidad de dos reelecciones inmediatas y finalmente, otras admiten la posibilidad de reelección sin limitar la cantidad de ocasiones que puede presentarse a elecciones para ser sometido a la consideración popular. Como se observa, existe una amplia variedad de modelos válidos y posibles que son seguidos por las Constituciones Provinciales.

El adoptado por la Constitución Federal Argentina tiene notables ejemplos en el derecho comparado. En este orden de ideas, principalmente, resulta útil remarcar que en los Estados Unidos de Norteamérica trece constituciones estatales permiten la posibilidad de reelección de sus gobernadores sin limitar la cantidad de períodos que pueden presentarse al escrutinio popular. Este ejemplo reviste muchísima relevancia, por varias razones. Primero, porque se la menciona como una de las democracias más antiguas y extensas del mundo. Segundo, porque en dicho país se sancionó en 1787 la primera constitución jurídica escrita en sentido moderno. Tercero, porque la Constitución de dicho país acuñó el régimen de gobierno de república presidencial y, precisamente, la forma de Estado federal. Cuarto, porque la constitución de ese país ha sido la fuente o una de las fuentes más importantes de la Constitución Argentina de 1853-60.

El artículo 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa, reformada en el año 2003, establece que: "El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos". Desde el punto de vista de la competencia y procedimiento para la reforma, se respetó la regla de cambio o mecanismo de reforma previsto por la Constitución Provincial de 1991. Desde el punto de vista del contenido, el art. 132 de la Constitución de la Provincia de Formosa no violó ninguna disposición de la Constitución Federal Argentina de 1994. Por lo tanto, es constitucional.

El sistema adoptado por la Constitución de la Provincia de Formosa en materia de elección y/o reelección del cargo de Gobernador de Provincia forma parte del ámbito constitucional reservado originariamente por las Provincias, no delegado al Gobierno federal, integrando la esfera constitucional decidible por las Provincias de conformidad con su autonomía federal republicana. Constituye la adopción de una determinación constituyente válida dentro del campo, territorio y/o margen de determinaciones válidas de los entes provinciales. Representa un ejercicio razonable del poder constituyente provincial, que no viola las reglas ni principios de la Constitución Federal Argentina ni de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con Jerarquía Constitucional (CFA, art. 75 inc. 22).

En conclusión, el modelo adoptado por la Constitución de la Provincia de Formosa constituye una opción o alternativa válida dentro del sistema de la Constitución Federal Argentina. Es una opción constitucionalmente posible dentro del sistema constitucional argentino.

Por todo ello se concluye que, de constitución lata, el artículo 132 Constitución de la Provincia de Formosa constituye una norma dotada de validez dentro del ordenamiento jurídico constitucional argentino, coherente y armónica con el ideal constitucional democrático, representativo, republicano y federal. En definitiva, el Pueblo elige, con la más amplia libertad y sin proscripciones directas ni indirectas de ninguna especie.