



Superior Tribunal de Justicia
Provincia de Río Negro
Secretaría N° 4
Viedma



SENTENCIA N° 18

///MA, 6 de marzo de 2019.

Habiéndose reunido en Acuerdo los señores Jueces del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, Enrique J. MANSILLA, Sergio M. BAROTTO, Liliana L. PICCININI, Adriana C. ZARATIEGUI y Carlos M. VALVERDE, con la presencia del señor Secretario doctor Ezequiel LOZADA, para el tratamiento de los autos caratulados: **“INCIDENTE DE IMPUGNACION DE CANDIDATURA EN AUTOS: ALIANZA ELECTORAL TRANSITORIA JUNTOS SOMOS RIO NEGRO S/ OFICIALIZACION LISTA DE CANDIDATOS (ELECCIONES PROVINCIALES 07/04/2019) S/ APELACION” (EXPTE. N° 30193/19)**, deliberaron sobre la temática del fallo a dictar, de lo que da fe el Actuario. Se transcriben a continuación los votos emitidos.

V O T A C I O N

Los señores Jueces doctores Enrique J. MANSILLA, Sergio M. BAROTTO, y las señoras Juezas doctoras Liliana L. PICCININI y Adriana C. ZARATIEGUI, dijeron:

ANTECEDENTES DE LA CAUSA

Llegan las presentes actuaciones en virtud del recurso de apelación interpuesto a fs. 164/187 vta. por los Dres. Damián Torres e Ignacio Augusto Rodríguez, en calidad de apoderados de la Alianza "Juntos Somos Río Negro", contra la sentencia dictada a fs. 141/157 por el Tribunal Electoral de la Provincia de Río Negro (en adelante TEP) que decidió hacer lugar a las impugnaciones planteadas por las Alianzas Electorales "Frente para la Victoria" y "Cambiemos", ambas distrito Río Negro, contra la postulación del Sr. Alberto E. Weretilneck al cargo de Gobernador por parte de la Alianza aquí apelante y, en consecuencia, en los términos del art.152 de la ley O 2431, no oficializar su candidatura a Gobernador de la Provincia de Río Negro.

Para llegar a tal decisión el TEP consideró que no rige el principio del art. 19 de la Constitución Nacional, del cual se infiere que todo lo no prohibido está permitido, pues se trata de la organización del Poder. Indicó que no está en juego el derecho al sufragio activo sino el pasivo (postularse para ser elegido), determinado por condiciones de elegibilidad, en cuyo mérito el principio de libertad de candidatura sufre algunas excepciones.

Precisó que el Vicegobernador, no obstante presidir la Legislatura (art.182 inc. 2 en consonancia con el art. 131 Constitución Provincial) forma parte del Poder Ejecutivo. Agregó que esa característica dada por el ordenamiento constitucional, armonizada con el debate

convencional constituyente, abona la concepción sostenida en los presentes por las agrupaciones impugnantes, en cuanto a que el binomio Gobernador y Vicegobernador constituye una “formula” o modo de bloque o de unidad, en tanto uno (Vicegobernador) acompaña a otro (Gobernador).

Expresó que el art. 125 de la ley O 2431, al instituir respecto de la elección de Gobernador y Vicegobernador que “serán electos por fórmula completa”, simplemente reglamenta los arts. 170 y 173 de la Constitución Provincial acerca de dicha circunstancia (elección y su modalidad).

Señaló que la Constitución de la Provincia ha fijado la duración del mandato en 4 años (art. 174) y se permite una reelección o sucesión recíproca por un nuevo período y por una sola vez (art. 175) y que solo puede interpretarse que mientras la primera es una regla la segunda alternativa fijada por el primer párrafo del art. 175 se alza -desde su nacimiento- como una excepción reglada a aquélla, siendo por ello de interpretación restrictiva.

Sostuvo que, en el caso, no genera ninguna duda, como lo reconoce a fs. 105 vta. la propia agrupación política cuyo candidato a Gobernador fuese impugnado, que desde la literalidad de la norma en cuestión quedarían contemplados tres supuestos: a) que el Gobernador sea reelecto como tal por un nuevo período; b) que el Vicegobernador sea reelecto como tal por un nuevo período, y c) que haya una inversión o enroque de los cargos, de forma tal que recíprocamente el Gobernador ocupe el lugar del Vicegobernador y éste el de aquél. Pero para las alianzas impugnantes basta también que quien resulte electo Vicegobernador haya sido luego -y por otro período- electo como Gobernador.

Expresó que en autos se trata de dilucidar la habilitación o no de la candidatura del Sr. Alberto Weretilneck, dada su condición de Vicegobernador en el periodo 2011-2015 y de Gobernador 2015-2019, integrando diferentes fórmulas electorales.

Según los lineamientos de interpretación que desarrolló y advirtiendo que se trata de una norma organizativa de uno de los Poderes del Estado, el Ejecutivo, en cuyo seno se generan a modo de bloque las figuras de Gobernador y Vicegobernador y, teniendo en consideración el Dictamen 91 de la Convención Constituyente que señaló la “...posibilidad de reelección de ambos funcionarios, del Gobernador y del Vicegobernador... por una sola vez” (Ver Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, del 4/4/88, págs. 14 y 15), entendió que “*debe comprender ambos cargos, como lo que es, una*



SENTENCIA N° 18

fórmula".

Rechazó la interpretación efectuada por la "Alianza Juntos Somos Río Negro" al esgrimir que el caso del Sr. Weretilneck claramente no encuadra en ninguna de las situaciones limitativas previstas por la norma actual, porque consideró que resulta ilógica en tanto permite avalar que quien ha sido elegido primero Vicegobernador y luego Gobernador, se encuentre habilitado y, por ende, en mejor condición que aquel que hubiera sido reelecto consecutivamente en la figura de Vicegobernador.

Destacó que si no se inhabilitara la candidatura del Sr. Alberto Weretilneck se *"posibilitaría acceder a un tercer mandato a quien ostenta más antecedentes en la línea gubernamental que un Vicegobernador, por haber sido elegido Vicegobernador y Gobernador sucesivamente y de modo continuo"* lo que entendió quebranta la razonabilidad de la norma.

Añadió que, de adoptarse la interpretación pretendida por la "Alianza Juntos Somos Río Negro", se estaría aceptando la eventualidad de que, a futuro, baste variar un solo integrante de la fórmula Gobernador-Vicegobernador, alternando a una persona como Vicegobernador o Gobernador, para justificar el mantenimiento de la misma en el ejercicio del Poder Ejecutivo, en franca violación a la intención del constituyente.

Sostuvo que la interpretación realizada mal puede resultar proscriptiva, pese a lo dictaminado por el Ministerio Público Fiscal, por cuanto no conculca el derecho de ser elegido en tanto sólo impone una temporal y acotada espera en aras a la alternancia en el poder y periodicidad en la renovación de autoridades, como impronta de la democracia y del sistema republicano de gobierno.

Recalcó que la reelección no es un derecho humano, propiamente dicho, de los candidatos ni de los votantes (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como "Comisión de Venecia") y que, como jueces electorales, les cabe el resguardo de la voluntad popular expresada en un debido proceso electoral ajustado al derecho aplicable y en especial al marco constitucional que en esencia debe actuar como mecanismo de precompromiso o autorrestricción.

Concluyó que al haberse juzgado que basta el ejercicio sucesivo y continuado de los cargos de Vicegobernador y Gobernador para quedar incurso en la causal de ilegibilidad que instituye el segundo párrafo del art. 175 de la Constitución Provincial, deviene irrelevante

pronunciarse acerca de la incidencia de la cobertura por acefalía del cargo de Gobernador por parte del impugnado y, por ende, en torno a la pertinencia o no de aplicar al presente el precedente “Fellner”.

A fs. 164/187 vta. los Dres. Damián Torres e Ignacio Augusto Rodríguez interponen recurso de apelación contra la sentencia n° 12/19 del TEP, de fecha 26 de febrero de 2019, en calidad de apoderados de la Alianza “Juntos Somos Río Negro” y en los términos del artículo 152 primer párrafo in fine de la ley O 2431, y solicitan que se revoque dicha Resolución, se rechacen las impugnaciones formuladas y, en consecuencia, se oficialice la candidatura del Sr. Weretilneck en representación de la Alianza “Juntos Somos Río Negro” al cargo de Gobernador de la Provincia.

Arguyen errores de hecho y de derecho, en general, como así también de citas de la Convención Constituyente de 1988 en las que el TEP se basa para arribar a la sentencia que se recurre y sustentan su apelación en la doctrina de la “Arbitrariedad” y el “Absurdo razonamiento de la legislación aplicable”.

Expresan que se trata de una sentencia arbitraria atento a que posee una deficiente motivación, parcializada en argumentos (incluso al analizar los debates constituyentes del año 1988, descontextualizando citas) y que prescinde de las circunstancias fácticas del presente caso, omitiendo además abordar los ejes centrales defensistas de su parte sin considerarlos ni siquiera como para refutarlos.

A su vez destacan un absurdo razonamiento de la legislación vigente, puesto que se han realizado interpretaciones de la normativa en forma parcializada, prescindiendo de tratados internacionales (en particular de aquellos pactos que norman los derechos civiles y políticos), aplicando una postura restrictiva en todo el razonamiento normativo y partiendo de un análisis desde hipótesis abstractas y abusivas.

Detallan como agravios concretos los siguientes:

1) Erróneo análisis de interpretación de textos constitucionales y apartamiento manifiesto de la jurisprudencia aplicable. En tal sentido observan que el Tribunal mutó, cambió, alteró de forma arbitraria el orden de las reglas enunciadas para la interpretación de la Constitución, inclusive haciéndole decir a la CSJN lo que sus fallos no dicen.

Señalan que el Tribunal inició el análisis de la interpretación de los artículos de la Constitución Provincial alterando de forma arbitraria y contradiciendo su propia



SENTENCIA N° 18

argumentación precedente.

2) Erróneo análisis en cuanto a la naturaleza del Poder Ejecutivo. Al respecto alegan que no es cierto que el Gobernador y Vicegobernador conforman el Poder Ejecutivo (página 24). Citan el art. 170 de la Constitución Provincial.

Expresan que en el escrito de responde de las impugnaciones sostuvieron: *“Adviertan señores jueces del Tribunal, que la Constitución habla de “Gobernador y Vicegobernador”. Los diferencia claramente y de ninguna cláusula constitucional surge la supuesta inescindibilidad de ambos cargos como propone el FPV; tan es así que cada uno de ellos resulta ser -en ejercicio de sus mandatos- titular de un Poder del Estado distinto (Ejecutivo y Legislativo respectivamente).”*

Destacan que, aún partiendo de la premisa de que el Gobernador y Vicegobernador son una “fórmula”, ello solamente afecta electoralmente sin impactar en el derecho constitucional.

Manifiestan que el TEP abordó el análisis legal sin considerar la “Acefalía” y la ruptura de la fórmula electoral originaria, en función de esta circunstancia.

Arguyen que la única prohibición establecida para el binomio del “Gobernador y el Vicegobernador” es que si “se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo”.

Entienden que para así concluir, el TEP buscó un “espíritu” inexistente en la Constitución Provincial y sus argumentos ni siquiera logran sostenerse con las aisladas y descontextualizadas expresiones de algunos convencionales constituyentes.

Sostienen que del texto del art. 170 se desprende que no fue voluntad del Constituyente modificar la estructura básica del Poder Ejecutivo.

Resaltan que los jueces del TEP omitieron leer la página 404 del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente en la cual los Convencionales trataron que el funcionario que reemplace al Gobernador fuera un funcionario electivo.

Precisan que los Convencionales no introdujeron el concepto de fórmula en la Constitución Provincial del 88, como si lo han hecho la Constitución Nacional (arts. 96 y siguientes) y otras Constituciones Provinciales.

Puntualizan que el convencional constituyente resolvió que el Vicegobernador sea el titular del Poder Legislativo y *“que basta con leer la hoja siguiente del Diario de Sesiones de la Convención Constituyente para darse cuenta que el TEP efectuaba una interpretación*

parcializada y errónea”.

Afirman que la discusión de los Constituyentes se basó en los siguientes puntos: 1) incorporación del Vicegobernador como figura electa, evitando así que el reemplazante legal del Gobernador sea un Ministro; 2) mantener la unipersonalidad del Poder Ejecutivo (concepto que venía de la propia Constitución del año 1957) y 3) otorgar funciones específicas al Vicegobernador, colocándolo como titular de uno de los Poderes del Estado.

Entienden que, con la incorporación de la figura del Vicegobernador, se procedió a agregar al texto la “sucesión recíproca”; y que dicho término fue pensado para la misma fórmula por parte del Convencional Constituyente.

3) Erróneo análisis del art. 175 desde la literalidad. Consideran que el TEP al prescindir de los hechos y circunstancias del caso soslaya que la fórmula que compitió electoralmente en las elecciones del 2011, para acceder a los cargos de Gobernador y Vicegobernador (distintos cargos), no volvió a ser la misma (para ser re-elegida o sucederse recíprocamente) en el 2015 por una excepcionalidad: la muerte de Carlos Soria.

Indican que el Tribunal a quo confunde la periodicidad en los cargos electivos -fundamental expresión del sistema republicano de gobierno- con la alternancia en el poder.

Manifiestan que se omite toda consideración a cómo ocurre la reciprocidad en la sucesión del Vicegobernador que reemplaza al Gobernador y cómo sería la del Vicegobernador que es electo Gobernador con distinta fórmula.

Reiteran que no hay reelección si antes no fue elegido en el mismo cargo (sea Gobernador o Vicegobernador) y que no hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si las mismas personas no hacen entrecruzamiento de esos cargos.

Aseveran que si el “espíritu del Convencional” hubiera sido el que el TEP menciona, entonces sin dudas no habría introducido el término sucesión recíproca, porque no hubiera sido necesario y, señalan, que el TEP nada expresó al respecto, omitiéndolo deliberadamente.

Subrayan que la candidatura del Sr. Weretilneck es para el cargo de Gobernador con lo cual el argumento de que podría perpetuarse en el poder es absurdo en tanto advierten que, de resultar electo en la compulsa del 7 de Abril, el nombrado no puede ser candidato para ninguno de ambos cargos en el año 2023.

Acentúan que aquí no se deslinda ningún interés del Sr. Weretilneck en perpetuarse en el poder. Aquí se dio una situación excepcional que rompió con la fórmula del 2011. Esta es la



SENTENCIA N° 18

distinción del caso.

4) Omisión del análisis del precedente “Fellner”; utilización arbitraria del dictamen del Procurador en el fallo “Mendioroz” del STJ y cita inadecuada de doctrina referida a la Constitución Nacional.

5) Errónea valoración del plazo legal del mandato del Gobernador, al soslayar el TEP que la Constitución también prevé la posibilidad de hasta doce años consecutivos como máximo para el “ejercicio” del cargo de Gobernador cuando, de forma excepcional, el Vicegobernador tiene que reemplazar al Gobernador de modo permanente antes o después de su asunción (artículo 180 inciso 2).

Exponen que no puede aducirse que el art. 175 fije el plazo máximo de ocho años consecutivos para ejercer el cargo de Gobernador, omitiendo toda consideración al artículo 180 de la Constitución Provincial.

6) Omisión de analizar los Derechos Civiles y Políticos; errónea valoración del derecho al sufragio y de la aplicación del Derecho Internacional. Consideran que el TEP hizo una valoración parcial del bloque de constitucionalidad, aplicando erróneamente los derechos civiles y políticos.

Remarcan que la Constitución establece un piso en torno al reconocimiento de derechos que pueden ser ampliados por las leyes reglamentarias pero en ningún caso restringidos (arts. 15 de la Constitución de Río Negro y 28 de la Constitución Nacional).

Asimismo, dicen que debe tenerse particularmente presente que en caso o supuesto de duda siempre debe estarse a favor del reconocimiento y ejercicio del derecho y no por la restricción.

Invocan los artículos 24 y 120 de la Constitución Provincial; 5, 37 y 75 inciso 22 de la Constitución Nacional; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre DADH); la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); la Convención Interamericana de Derechos Humanos (CADH); Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en cuanto garantizan la participación política, la periodicidad de los mandatos y elecciones auténticas que deben realizarse por sufragio universal, igual y secreto.

Acentúan que la Corte IDH interpreta el derecho político subjetivo desde la perspectiva del ejercicio y garantía bajo el principio pro homine que indica al intérprete que, frente a la duda sobre uno o varios textos normativos, se debe tomar la opción que garantice de mejor manera la efectividad del derecho de la persona.

Indican que el alcance que pretende asignarle el TEP al concepto fórmula del art. 125 de la ley O 2431, se erige como desproporcionado, toda vez que conlleva una restricción ilegítima por violar el principio de razonabilidad previsto en los arts. 1.1 y 30 ACDH, 15 y 32 de la Constitución de Río Negro y 16 y 28 de la Constitución Nacional.

Esgrimen que la sentencia del TEP viola el principio de legalidad por crear un supuesto de restricción que el art. 175 de la Constitución Provincial no contempla.

Resaltan que la interpretación de una cláusula constitucional que fije reglas procedimentales sobre el sistema representativo debe atender siempre a la condición de mayor concurrencia, es decir a la solución donde prima la mayor oferta democrática y frente a la cual el cuerpo electoral podrá expresar con mayor eficacia sus preferencias y canalizar sus expectativas.

Consideran que el TEP ha realizado una absurda interpretación de la alternancia en el poder en tanto confunde tal concepto con el de la periodicidad de los cargos electivos.

Enfatizan que no se está ante un supuesto de pretensión de reelección indefinida del Sr. Weretilneck puesto que el segundo párrafo del art. 175 de la Constitución prevé que si el Gobernador ha sido reelecto no puede ser elegido en ninguno de los cargos (Gobernador y/o Vicegobernador) sino con un período de intervalo.

Citan que en el orden del Derecho Público Provincial argentino es posible el ejercicio del cargo por similares plazos mediante la reelección consecutiva indefinida del Gobernador y Vicegobernador en las provincias de Formosa (art. 132, Constitución del año 2003) y Santa Cruz (art. 114, Constitución del año 1998); y no ante situaciones excepcionales sino como posibilidad ordinaria de cualquier ciudadano. En función de ello desechan que el caso implique un supuesto de irrazonabilidad o absurdidad.

Afirman que lo establecido en los arts. 175, 180 y cc. de la Constitución de Río Negro es la expresión de la facultad soberana de la Provincia de darse su ordenamiento electoral interno mediante una modalidad que asegura la alternancia por parte del constituyente.

Por último, destacan que la sentencia, por su creatividad y aparente altruismo, violenta



SENTENCIA N° 18

la voluntad y soberanía popular; viola lisa y llanamente los principios de orden constitucional y propios del derecho electoral e institucional, como los principios de participación, de representatividad popular, de respeto de la genuina expresión de la voluntad del pueblo y de preeminencia de la voluntad mayoritaria.

A fs. 191/208 contesta agravios el apoderado del Partido Justicialista de la Provincia de Río Negro y de la Alianza Transitoria Frente para la Victoria Distrito Río Negro, Dr. Nicolás Rochas, con el patrocinio letrado del Dr. Gustavo Chirico.

Expresan en lo sustancial que el recurso no rebate los fundamentos de la sentencia del TEP y rechazan los agravios vertidos.

Señalan que el recurrente incurre en serios errores de coherencia al sostener la posibilidad de la reelección indefinida y luego señalar que, de resultar electo en la compulsa del 7 de abril, el Sr. Weretilneck no puede postularse para ninguno de ambos cargos en el 2023.

Consideran que interpretar el artículo 175 como lo efectúa el recurrente permitiría algunos supuestos de terceros mandatos y la reelección indefinida y prohibiría otros de forma totalmente discriminatoria, lo que tornaría inconstitucional el art. 175 de la Constitución provincial.

Afirman que el constituyente pretendió prohibir todos los supuestos de terceros mandatos en todas las secuencias posibles. Entienden que dicha interpretación es la única válida y razonable, dotando de constitucionalidad al artículo.

Respecto a la naturaleza del Poder Ejecutivo manifiestan que asiste razón al TEP por cuanto las figuras de Gobernador y Vicegobernador conforman un todo indisoluble denominado Poder Ejecutivo y que solo difieren en las funciones que dentro de la organización estatal cada uno de ellos cumplen.

Manifiestan que los agravios confunden conformación del Poder Ejecutivo con la función de cada uno de los Poderes, al escindir la figura del Vicegobernador del Poder Ejecutivo. Sostienen que este agravio se sustenta solamente en una mera disconformidad con el sentenciante.

Resaltan que se utiliza de modo falaz e incorrectamente el término “proscripción”.

Destacan que en el caso existe una interpretación constitucional que inhabilita al Sr. Weretilneck por el período 2019-2023 y otra que pretende habilitarlo destruyendo la letra y el

sentido del art. 175 de la Constitución Provincial al permitir un tercer mandato. Citan jurisprudencia en tal sentido.

Señalan que el precedente “Fellner” no es aplicable al caso y agregan que la situación de acefalía no influye en la reinterpretación del art. 175 de la Constitución Provincial.

Ya respecto al agravio que cuestiona las citas de jurisprudencia y doctrina utilizadas por el TEP alegan que las mismas se ajustan y son pertinentes para la resolución del caso de autos.

Alegan que el apelante se erige en censor del constituyente creyendo ser dotado de dicho poder.

Opinan que la situación de autos es análoga al precedente “UCR de Santiago del Estero”. Citan lo allí resuelto por la CSJN y solicitan se aplique al caso de autos.

A fs. 209/225 Oscar A. Machado por la Unión Cívica Radical, Ricardo Alberto Pridebailo por el Partido Propuesta Republicana (PRO) y Stella Maris Abrameto, por la Coalición Cívica Afirmación Para Una República Igualitaria, todos ellos en carácter de apoderados de la Alianza Cambiemos en el ámbito provincial, contestan agravios y solicitan se rechace el recurso de apelación.

Sostienen en lo esencial que el art. 175 de la Constitución Provincial prohíbe que una persona pueda ser Gobernador o Vicegobernador por tercera vez y que el texto es claro y no requiere interpretación. En tal marco afirman que la situación de acefalía no tiene trascendencia.

Expresan que quien resulta electo Gobernador puede: a) ser reelecto por un solo período consecutivo como Gobernador o b) sucederse electo como Vicegobernador por un solo período consecutivo y también que quien resulte electo Vicegobernador puede a) ser reelecto por un solo período consecutivo como Vicegobernador o b) sucederse electo como Gobernador por un solo período consecutivo.

Señalan que la sucesión recíproca refiere a los cargos sucesivos que se ejerzan y no al binomio de personas, lo que permitiría la reelección indefinida desnaturalizando la finalidad del articulado. Realizan citas de la Convención Constituyente Provincial de 1988 y de la Nacional de 1853, en sustento de ello.

Exponen que el Sr. Weretilneck viene ejerciendo funciones de Gobernador desde el 1/01/2012 por lo que, de habilitarse un nuevo período, se lo facultaría a ejercer la



SENTENCIA N° 18

magistratura provincial por 11 años y 344 días de modo continuo, lo que entienden violenta el carácter temporario del mandato y la alternancia en el ejercicio de la autoridad como principio republicano y democrático.

Citan doctrina y Jurisprudencia de la CSJN (doctrina de fallos 336:1756; 310:804) y reproducen en extenso la presentación efectuada al impugnar.

Sobre el erróneo análisis de interpretación de textos constitucionales y apartamiento manifiesto de la jurisprudencia aplicable indican que la interpretación de los recurrentes respecto al art.175 de la Constitución Provincial es absolutamente inválida, en tanto la norma no realiza la distinción que ellos hacen, agregando que no se debe distinguir donde la ley no distingue.

Entienden que el TEP ha realizado una interpretación sistemática y remarcan la absurdidad de una interpretación semántica, que habilitaría la reelección indefinida solo alternando los cargos, lo que desnaturaliza el sistema.

Comparten el criterio sostenido por el TEP en lo referido a la naturaleza del Poder Ejecutivo en tanto se respalda por la Convención Constituyente. Ello por cuanto entienden que la Constitución, a diferencia de otras, dotó al Vicegobernador de claras funciones ejecutivas.

Expresan que resulta lógica la remisión al artículo 125 de la ley O 2431 en tanto reglamenta el art. 170 de la Constitución Provincial en un tema electoral, precisamente.

Puntualizan que el precedente “Fellner” no es aplicable al caso y, respecto a la omisión de consideración del bloque constitucional que refiere a derechos civiles y políticos, entienden que debe rechazarse en tanto la Corte Suprema de Justicia Nacional ya se ha expresado en el precedente “Unión Cívica Radical de la provincia de Santiago del Estero” (Fallos 336:2148), oportunidad en la que sentó jurisprudencia respecto a que la prohibición de re-reelección a Gobernador no resulta violatoria de la disposiciones del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos.

Relatan que el TEP tampoco violenta el derecho a la igualdad, alegado por el recurrente, por cuanto el Sr. Weretilneck no se encuentra en la misma situación que otros candidatos que se han postulado para ser elegidos Gobernador de Río Negro ya que es el único que fue elegido Vicegobernador y Gobernador de forma consecutiva.

Consideran que, de revocarse la sentencia del TEP, se estaría ante una reforma

constitucional de facto al dejar sin efecto el sistema republicano limitado por la reelección inmediata del Gobernador y Vicegobernador a un solo período.

Aducen que la interpretación que realiza la recurrente que habilitaría a Weretilneck a ejercer 12 años en el cargo de Gobernador no resiste la literalidad, tampoco la finalidad del art. 175 de la Constitución Provincial ni logra conmovier la sólida sentencia del TEP.

Consignan que de revocarse la sentencia del TEP se afectaría la plena vigencia de la forma republicana de gobierno y que el Poder Judicial tiene el deber de asegurar. Ello así, puesto que uno de los pilares del sistema republicano es la alternancia del ejercicio del poder.

Finalmente alegan amenaza de gravedad institucional ante la intención de un Gobernador de perpetuarse en el poder.

DICTAMEN DE LA PROCURACIÓN GENERAL

El señor Procurador General, Dr. Jorge O. Crespo, a fs. 236/256, luego de un detallado racconto histórico, doctrinario y legal que considera aplicable al caso de autos, entiende que se debe revocar la sentencia impugnada, habilitando la candidatura a Gobernador del Sr. Weretilneck, quien se postulara al cargo por la Alianza Electoral Transitoria “Juntos Somos Río Negro”.

Para así concluir sostiene que el Vicegobernador que circunstancialmente ejerció la función ejecutiva por acefalía (art. 180 inc. 2 Constitución Provincial) nunca fue electo por el pueblo (soberano) como Gobernador de la Provincia de Río Negro. El ejercicio de las facultades y deberes de gobierno las desarrolló como relevo del gobernador electo (Dr. Soria) y hasta la expiración constitucional del mandato de este.

Tiene en consideración la ley de Acefalía n° B 2239, que expresa que en el supuesto de acefalía, dentro de las formalidades y en los casos en que la vacancia resulte definitiva, el ciudadano designado para ejercer dichos cargos deberá asumir en acto público y prestar el juramento de rigor prescripto por la Constitución, pues así lo impone la manda del art. 176 Constitución Provincial, toda vez que el Vicegobernador, a partir de ese instante, deberá desarrollar la representación provincial hasta el fin del mandato del Gobernador causante de la acefalía.

Advierte que la ley B 2239 en su texto (art.7) alude específicamente al “ciudadano designado”, no haciendo mención a la palabra “electo” y esto es así porque el imperio de tal designación no proviene del electorado provincial sino directamente del texto constitucional



SENTENCIA N° 18

en la conjunción armónica del art. 182, en función del art. 180 inc. 2 de la Constitución Provincial; cualquier otra interpretación del texto de la ley caería en el vicio de inconstitucionalidad por oponerse al mandato del texto madre provincial.

Cita a Pedro Sagüés en la obra Derecho Constitucional -2 Estatuto del Poder-, pág. 365, al señalar que: *“Vale decir que el presidente “completante” del período inconcluso por la acefalía no está cumpliendo ningún tramo, a los fines de la prohibición de la triple reelección contemplada por el citado artículo constitucional”*.

Afirma que en el período 2011/2015, el cargo postulado y para el que fue electo el Sr. Weretilneck fue el de Vicegobernador, ejerciendo posteriormente las funciones ejecutivas del Estado rionegrino por acefalía del cargo de Gobernador, cumpliendo obligatoriamente lo impuesto por el art. 180 inc. 2 de la Constitución Provincial. Destaca que luego, en el período 2015/2019 el Sr. Weretilneck postuló el cargo de Gobernador de la provincia de Río Negro, cargo que ocupó con el título de Gobernador (electo) en el período indicado (art. 170 Constitución Provincial).

Agrega que la postulación para el período 2019/2023 es la segunda al cargo de Gobernador de la Provincia, circunstancia que lo habilita constitucionalmente para participar en el proceso electoral en curso.

Asevera que no se ha sucedido recíprocamente con otro funcionario en el paso de Vicegobernador a Gobernador, con lo cual entiende que, para el caso, resulta inaplicable la segunda opción del primer párrafo del art. 175 de la Constitución Provincial.

Expresa que según la última parte del art. 175 cuando refiere *“Si han sido reelectos (...), no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con un periodo de intervalo”*, indica que una vez que algún ciudadano ha repetido (reelecto) el cargo para el que fue electo (con anterioridad e inmediatez), no puede postularse para ninguno de ambos cargos en el período inmediato siguiente (coincidiendo en lo pertinente con el dictamen N° 291/02 Dr. Mántaras de fecha 2 de Agosto del año 2002).

Opina que para el período 2023/2027 el Sr. Weretilnek no podrá, por aplicación del art. 175 (última parte), postular para ninguno de los cargos mencionados dado que, en la hipótesis de imponerse en las próximas elecciones, resultaría reelecto en el cargo de Gobernador, por lo que -por aplicación de la prohibición que establece el segundo apartado del art. 175- en el período indicado (2023/2027) le estaría vedada la postulación tanto para

Gobernador como para Vicegobernador.

Por último, precisa que la situación de Río Negro resulta, en los hechos y en el derecho, diferente a la situación suscitada en la provincia de Santiago del Estero al momento del intento de reelección del gobernador, Sr. Zamora.

ANÁLISIS Y SOLUCIÓN DEL CASO

Al ingresar al análisis del recurso de apelación interpuesto corresponde mencionar en primer término, a modo de breve reseña, que en las elecciones provinciales del 25 de septiembre de 2011 el Sr. Weretilneck fue elegido para el cargo de Vicegobernador de la Provincia de Río Negro, conjuntamente con el Sr. Carlos Soria, quien fue electo para ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo.

La asunción en los cargos de Gobernador y Vicegobernador se produjo el 10 de diciembre del año 2011. Posteriormente, ante el fallecimiento del Sr. Carlos Soria ocurrido el 1 de enero de 2012, el Sr. Weretilneck reemplazó al Gobernador de conformidad con lo prescripto por el art. 180 inc. 2 de la Constitución Provincial.

En el año 2015 el Sr. Weretilneck fue electo como Gobernador y el Sr. Pedro Pesatti como Vicegobernador por la alianza “Juntos Somos Río Negro”, cargos que actualmente ocupan y que constitucionalmente ostentan hasta el mes de diciembre de 2019.

En la actualidad, el Sr. Weretilneck y la Sra. Arabela Carreras se postulan para los cargos de Gobernador y Vicegobernadora, respectivamente, para el período 2019-2023.

La cuestión a resolver requiere interpretar la Constitución Provincial a fin de dilucidar si, tal como reclama la Alianza recurrente, su texto habilita al actual Gobernador de la Provincia de Río Negro, Sr. Weretilneck, para postularse como candidato al mismo cargo en la elección prevista para el período 2019-2023.

Liminarmente debe expresarse con claridad que el Derecho Constitucional es Derecho Político que, sin embargo, debe ser interpretado jurídicamente. Toda norma jurídica para poder ser aplicada tiene previamente que ser interpretada. Sin interpretación no hay posibilidad de que funcione en la práctica ningún orden jurídico.

Es fundamentalmente actividad cognoscitiva y no creadora de Derecho. Se dirige a reconocer aquello que fue establecido por la norma y no a establecer lo que el intérprete estime conveniente. La interpretación es un acto de conocimiento y no un acto de voluntad creadora de preceptos jurídicos.



SENTENCIA N° 18

Para ello resulta necesario realizar una interpretación de las normas constitucionales que no podrá ceñirse a una mera constatación de los términos en que fueron formuladas por el Constituyente y el sentido asignado por su creador, sino que requiere de un abordaje armónico, sistemático con otros preceptos constitucionales vinculados al sistema republicano, al sistema democrático y a los principios que derivan de ello -tales como la división de poderes y la soberanía popular-, parámetros de insoslayable consideración para interpretar el art. 175 de la Constitución Provincial a la luz del núcleo axiológico que lo sustenta.

Ha de añadirse a ello que el apoderado del Partido Justicialista de la Provincia de Río Negro y apoderado común de la Alianza Transitoria Frente para la Victoria Distrito Río Negro, al formular la oposición a la candidatura, en el punto IV a) de tal presentación reconoce igual modo de interpretación que ahora este Cuerpo estima apropiado por la naturaleza jurídica de los institutos involucrados en la resolución del presente recurso.

En esta tarea es dable anticipar que no se comparte lo afirmado por el TEP al indicar que solo se está frente a la interpretación de normas referidas a la organización del Estado, derivando de ello que el artículo 19 de la Constitución Nacional no es de aplicación.

En relación a ello se puntualiza que el prenotado artículo de la Constitución Nacional establece el principio de reserva y se encuentra reconocido por la Carta Magna Provincial en tanto el art 1° adopta la forma representativa y republicana junto a los principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional, tal como mandan sus arts. 5 y 31; hallándose junto al art.19 -los nuevos derechos a tener presentes- establecidos en los arts. 37 y 38 de la Constitución Nacional, consonantes con el art. 24 de la Constitución Provincial. Toda vez que el caso que recibiera tratamiento en el TEP y que es traído a recurso involucra la libertad de la institución partido político de proponer candidatos y el proceso de habilitación de un ciudadano para tal cometido, todas las garantías y los principios son de obligado análisis y de corresponder, de entera aplicación.

Por consiguiente, la situación de autos requiere –además de lo apuntado- del análisis de otros preceptos constitucionales insertos en la primera parte, sección primera, en las declaraciones generales de la Constitución Provincial, que refieren a principios que definen la vida institucional de la Provincia, remarcando que no se encuentran en discusión facultades y atribuciones de los órganos constitucionales.

Precisamente el fallo n° 3275/03 de la Cámara Nacional Electoral, citado por el TEP,

no menciona el artículo 19 de la Constitución Nacional, en tanto se refiere a las condiciones razonables para la elegibilidad. En efecto, allí se expresó: *“La participación electoral, el sistema de partidos políticos, la fisonomía estructural del poder, en suma, los caracteres de un sistema democrático, dejan suficiente espacio para que la constitución de cada estado -sin desmedro de los derechos mencionados-, establezca condiciones razonables para la elegibilidad (cf. Fallos CNE cit. y 2378/98)”*.

Expresado ello cabe recordar la inveterada jurisprudencia de la CSJN según la cual, en materia interpretativa, la primera regla 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, por cuanto, en definitiva, la misión de los jueces es dar pleno efecto a las normas vigentes sin sustituir al legislador ni juzgar sobre el mero acierto o conveniencia de disposiciones adoptadas por aquél en el ejercicio de facultades propias”* (Fallos: 318:1012, considerando 3 y sus citas).

Luego, debe considerarse que la interpretación de las normas debe hacerse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones (Fallos: 1:297; 242:353; 312:496, entre otros). La Constitución debe analizarse como un conjunto y sus normas deben interpretarse de manera tal que se armonicen entre ellas, porque es una estructura sistemática donde sus distintas partes forman un todo coherente y en la interpretación de una de sus cláusulas ha de cuidarse de no alterar su equilibrio (Fallos: 326:1781 y 4816,167:121; 190:571; 296:432; 300:596, entre otros).

Ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la ley suprema (Cf. STJRNS4 Se 81/01 “ARRIAGA”, Se. 82/11 “INCIDENTE DE IMPUGNACION” en autos Unidos por Río Negro s/oficialización de Listas de candidatos).

Bajo estos parámetros ha de analizarse el asunto traído a decisión. Para ello es menester tener presente el articulado de la Carta Magna, que -en lo pertinente- a continuación se transcribe:

Artículo 1.- *La Provincia de Río Negro, en ejercicio de su autonomía y como parte integrante de la Nación Argentina, se dicta su Constitución y organiza sus instituciones bajo el sistema republicano y democrático de gobierno, según los principios, derechos, deberes y*



SENTENCIA N° 18

garantías consignados en la Constitución Nacional.

Artículo 2.- *El poder emana del Pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades legalmente constituidas, con excepción de los casos del referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares. A toda persona con derecho a voto le asiste el derecho a iniciativa ante los cuerpos colegiados para la presentación de proyectos.*

Artículo 170.- *El Poder Ejecutivo de la Provincia es ejercido por un ciudadano con el título de gobernador. Su reemplazante legal es el vicegobernador, elegido al mismo tiempo y por igual período.*

Artículo 173.- *El gobernador y el vicegobernador son elegidos directamente por el Pueblo a simple pluralidad de sufragios, constituyendo la Provincia a ese efecto un solo distrito electoral. En caso de empate decide la Legislatura.*

Artículo 174.- *El gobernador y el vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y cesan en ellas el mismo día en que expira el período, sin que pueda prorrogarse el término por evento alguno ni tampoco completarse cuando haya sido interrumpido por cualquier causa.*

Artículo 175.- *El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo.*

Artículo 180.- *La acefalía se resuelve con sujeción a las siguientes reglas: 1) El vicegobernador reemplaza al gobernador en caso de ausencia o inhabilidad temporaria y hasta que cesa la misma. 2). En caso de fallecimiento, destitución, renuncia o inhabilidad definitiva del gobernador, antes o después de su asunción, lo reemplaza el vicegobernador hasta el término del mandato (...).*

Inicialmente, cabe recordar cómo se encuentra definido el Poder Ejecutivo en el sistema republicano. Así se ha dicho, en el orden nacional, que el Vicepresidente comparte la fórmula con el Presidente pero no está llamado a cumplir funciones dentro del Poder Ejecutivo. El sistema le asigna una función sucesoria temporaria (ausencia del país o enfermedad del Presidente) o definitiva (por muerte, renuncia o destitución) en el ejercicio de la titularidad de dicho poder (cf. Horacio Rosatti “Tratado de Derecho Constitucional” 2da.

Edición ampliada y actualizada Rubinzal Culzoni. Editores. 2017. Página 348.)

María Angélica Gelli entiende que la atribución ordinaria del Vicepresidente es la de presidir la Cámara de Senadores, sin voto en la deliberación, salvo en caso de empate; que la inclusión de dicha figura entre las normas referidas al Senado de la Nación indican que el funcionario integra esa Cámara legislativa y no forma parte del Poder Ejecutivo, cargo que en la República Argentina es unipersonal (cf. “Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada”. Quinta. Edición Thomson Reuters 2018. Art. 57- página 78).

A nivel local el homólogo del Vicepresidente es el Vicegobernador y así corresponde precisar, sin hesitación alguna, que en la Provincia de Río Negro el Poder Ejecutivo es ejercido por un ciudadano (no dos) con el título de Gobernador (art. 170 Constitución Provincial).

En efecto, a mayor precisión el texto constitucional remarca que el Vicegobernador reemplaza al Gobernador (arts. 170 y 182, inc 1); dicho reemplazo se establece conforme el artículo 180 y la ley que lo reglamenta pero no puede inferirse de ello que el Poder Ejecutivo se integra y es ejercido conjuntamente por ambos, toda vez que el Vicegobernador es el titular de otro Poder del Estado (Legislativo, arts. 131 y 182, inc. 2).

Interpretar que ambos integran el Poder Ejecutivo no solo es desconocer la tríada republicana, sino también consentir la vulneración de la división de poderes y -para mayor desacierto- ignorar la tarea reformadora del constituyente, parafraseando al miembro de la Comisión, haciéndole perder sentido a sus palabras. Que haya referido a la condición unipersonal del Poder Ejecutivo, aludiendo a la Constitución vigente en ese momento, no significa que estuviese proponiendo que sea de otro modo al reformarlo.

De hecho, en el texto de 1988 quedó expresado que “*El Poder Ejecutivo de la Provincia es ejercido por un ciudadano con el título de Gobernador...*” (art. 170 Constitución Provincial).

No se registra en la historia constitucional del país, tanto menos de las provincias, la instauración de un Poder Ejecutivo que no sea unipersonal. Podrá hablarse de sistemas más o menos presidencialistas pero entender que la reforma constitucional de 1988 instauró un Poder Ejecutivo con dos cotitulares es un exceso interpretativo del TEP.

La Convención Constituyente estableció la titularidad del Poder Legislativo en la figura del Vicegobernador (Presidente nato de la Legislatura, conforme el art. 131 de la



SENTENCIA N° 18

Constitución Provincial) y dotó a éste de la obligación constitucional de reemplazo, equiparando así las jerarquías republicanas, toda vez que la Constitución de 1957 al no contemplar tal reemplazo por otro titular de Poder, permitía que un Ministro (de Gobierno) -que no había surgido por el voto popular- reemplazara al primer mandatario.

Por consiguiente, ante la ausencia del Gobernador (mandatario) se coloca en su sitial al Pueblo (mandante) representado por el Vicegobernador, elegido de la misma manera que aquél.

Cabe puntualizar, a esta altura, que el Constituyente ha sido preciso y concreto al señalar con un postulado positivo que el Pueblo delibera y gobierna a través de sus representantes. Y para el supuesto bajo análisis lo hace a través del Vicegobernador.

El Convencional Emilio E. Carosio agregó respecto de la figura del Vicegobernador: *“En caso del Dictamen que ponemos a consideración del Cuerpo, después de afirmar que el Poder Ejecutivo será ejercido por **un** ciudadano con el título de Gobernador, se menciona que su reemplazante legal será el Vicegobernador. Por supuesto, elegido al mismo tiempo y por igual período. Con lo cual queda entronizada en la Provincia de Río Negro, la figura de tan importante funcionario...”* (el remarcado nos pertenece, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, sesión del 4 de mayo de 1988, pág. 403).

Como se advierte la mirada del Convencional informante fue especialmente colocada en la figura del Vicegobernador, como funcionario elegido también por la ciudadanía, y que eventualmente pudiera ser el reemplazante legal del gobernador en caso de acefalía temporaria o definitiva (arts. 170 y 180 incs. 1 y 2 Constitución Provincial).

Y sobre ello, el convencional Emilio E. Carosio, Presidente y miembro informante de la Comisión de Poderes Legislativo y Ejecutivo, expresó: *“...En la Provincia de Río Negro, la fórmula unipersonal ha significado, Sr. Presidente, que por imperio de la vigente Ley de Acefalía, estuviéramos en presencia de una incongruencia republicana, en cuanto el reemplazante del Gobernador, en ausencia del mismo, no fuera otro funcionario electivo, sino un Ministro de su propio staff ministerial. Hecho que ha significado, además de la contradicción republicana en sí misma, no pocas situaciones contradictorias en cuanto al veto de las leyes emanadas del Poder Legislativo”* (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, sesión del 4 de mayo de 1988, pág. 403).

De ello se deduce claramente que el Poder Ejecutivo sólo es ejercido por el Gobernador; como también se advierte la ausencia del concepto y espíritu de “fórmula” o “binomio” -como sí ocurre en la Constitución Nacional- en torno a la dupla Gobernador-Vicegobernador de la Provincia de Río Negro.

Entonces, esta primera definición interpretativa del TEP, en su pretendida faena armonizante, resulta equivocada.

Ello, no solo desde lo estrictamente literal sino también desde lo histórico institucional. Cabe enfatizar que la interpretación presupone la comprensión y solo comprende el presente quien conoce el pasado y en la interpretación histórica cuando se recurre a los documentos, debates y sesiones parlamentarias no resulta conveniente ni metodológicamente adecuado fragmentar o parafrasear parcialmente el contenido de dicho material. Igual ponderación merece la confusión en que incurre cuando pretende fundamentar la pertenencia del Vicegobernador al Poder Ejecutivo, por advertir que en la misma Sección del texto constitucional local se tratan idénticas incompatibilidades, inmunidades, etc. para uno y otro cargo. Confusión que radica en no diferenciar la sistemática del cuerpo normativo de la interpretación sistémica.

En tal Sección se otorga tratamiento a las condiciones que deben reunir quienes encabezan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo cual no significa que por tal razón se trate de dos ciudadanos que integran y ejercen el Poder Ejecutivo de la Provincia sino que quien lo ejerce es uno, tal como reza el art. 170, mientras el otro lo hace con la titularidad del Poder Legislativo, conforme arts. 131 y 182, inc. 2. de la Constitución Provincial.

No advierte el a quo que si bien el constituyente estableció idénticas condiciones para ambos cargos de elegibilidad (171), inhabilidades (172), forma de elección (173), duración del mandato y su reelección (174 y 175), juramento (176), inmunidades (177), ausencias (178) y emolumentos-incompatibilidades (179), lo hizo en razón de resultar necesario para que, quien está destinado a reemplazar al Gobernador, cuente con iguales requisitos para poder hacerlo.

En tal orden de ideas el TEP soslaya el claro texto del artículo 170 que dispone que *“El Poder Ejecutivo de la Provincia es ejercido por un ciudadano con el título de gobernador.”*

A partir de tal yerro todo el andamiaje interpretativo se presenta endeble ya que parte de la concepción “constitucional” de un Poder Ejecutivo integrado por Gobernador y



SENTENCIA N° 18

Vicegobernador en un binomio/fórmula/bloque/unidad, lo que desatiende el equilibrio y división de funciones de los tres poderes, previstos en nuestra Constitución Provincial.

Además resulta conveniente mencionar que la ley O 2431 -en el Título V, Sistemas Electorales, Capítulo I, Elección de Gobernador y Vicegobernador- cuando prescribe en el art. 125 que el Gobernador y el Vicegobernador serán electos por fórmula completa y a simple pluralidad de sufragios alude al sistema electoral mayoritario simple, previsto en la norma reglamentaria, por el cual después que los votos han sido emitidos y contados en su totalidad la dupla de candidatos que obtuviera la mayor cantidad de votos es declarada ganadora.

Todo el capítulo se refiere a los sistemas electorales determinados por la norma para la elección de autoridades ejecutivas, legislativas y comunales. No determina la conformación de un binomio para el ejercicio de los cargos, sino que solo reglamenta la segunda parte del art. 170 de la Constitución Provincial respecto a su elección al mismo tiempo, pero de modo alguno modifica el diseño constitucional de conformación del Poder Ejecutivo.

Y ello es así dado que la ley debe delimitarlo de un modo razonable sin afectarlo ni restringirlo a efectos de no alterar el postulado constitucional reglamentado. En relación a ello, señala Bidart Campos que la alteración supone arbitrariedad o irrazonabilidad y como la ley no puede incurrir en tal alteración -ni tampoco, por supuesto, los otros órganos del poder en ejercicio de su función- toda actividad estatal, para ser conforme a la Constitución, debe ser razonable (cf. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Bs. As., Ediar, 2000, II - A, p. 806).

Necesario es hacer notar que conforme el art. 28 de la Constitución Nacional los principios, garantías y derechos reconocidos en los artículos anteriores no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio. Juan Bautista Alberdi, -a quién se asigna la autoría de dicha disposición- señalaba que *“Las leyes reglan el uso de estas garantías de derecho público: pero el Congreso no podrá dar ley que con ocasión de reglamentar u organizar su ejercicio las disminuya, restrinja o adultere en su esencia”* (cf. “Proyecto de Constitución”, Julio del año 1852).

Con mayor énfasis el art. 15 de la Constitución provincial dispone que *“las declaraciones, derechos y garantías que enumera esta Constitución, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, ni serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo*

y de la forma republicana de gobierno”.

Por consiguiente el Código Electoral, al reglamentar el art. 170 de la Constitución Provincial y establecer en el art. 125 el modo de elección (fórmula completa), no incurrió en alteración alguna del texto constitucional pues, de haber sido ello así, el precepto sería reputado inconstitucional en razón de haber alterado la esencia de la manda reglamentada.

En atención a las diferentes interpretaciones que se plantean respecto del art. 175 de la Constitución Provincial, corresponde puntualizar que el precepto fue incorporado por la reforma de 1988 sin mayor debate sobre los alcances de la cláusula que trata la reelección, toda vez que se llegó al consenso unánime en la Comisión con el texto que luego quedaría plasmado en su actual redacción.

La importancia del acuerdo en el seno de la Convención fue expresada por el Convencional Emilio E. Carosio (Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro, sesión del 4 de mayo de 1988, págs. 404 y 414). Del debate en Plenario no surgen observaciones a la reelección ni a los supuestos contemplados finalmente en la norma.

Es cierto, por otra parte, que en la Constitución Nacional se alude a una fórmula o binomio, pero lo hace recién a partir del art. 96 y a los efectos de regular la segunda vuelta electoral, la cual sería susceptible -en conjunto- de ser alcanzada por la limitación de la reelección.

Ello no sucede en el orden provincial ya que el constituyente local se apartó de ese modelo al no consignar en ningún lugar del cuerpo constitucional aquel concepto, como tampoco introdujo la segunda vuelta electoral.

A esta altura se entiende pertinente recordar que en la tarea interpretativa no le es dada a la jurisdicción la potestad de reemplazar la voluntad constituyente por sobre el texto de la norma constitucional, como ha efectuado el TEP en un claro exceso de las facultades de interpretación.

La manda bajo análisis tiene dos partes diferenciadas: la primera prevé que el Gobernador y el Vicegobernador pueden ser “reelectos” o “sucederse recíprocamente” por un nuevo período y por una sola vez.

Es claro entonces el artículo referido cuando contempla dos supuestos diferentes con las expresiones “reelectos” o “sucederse recíprocamente”. La conjunción disyuntiva “o”,



SENTENCIA N° 18

inserta en el texto del art. 175 de la Constitución Provincial, permite comprender sin ambages que se puede estar en una situación o en la otra pero no en ambas a la vez porque no es una disyunción inclusiva.

En el primer supuesto se trata del caso en el que cada candidato continúa en el cargo por un nuevo período inmediato (cuando el Gobernador es reelecto como Gobernador y el Vicegobernador como Vicegobernador).

El segundo supuesto implica que esa continuidad no es lineal, sino que se da una sustitución entre las figuras del Gobernador y Vicegobernador, pero en forma recíproca.

La “reciprocidad” proviene del latín “reciprocitas”, esto es, la correspondencia mutua de una persona o cosa con otra. En los términos de la Real Academia Española significa “correspondencia mutua de una persona o cosa con otra” (cf. “Diccionario de la lengua española” www.rae.es). Por ende, “recíprocamente” implica “igual en la correspondencia de uno al otro”.

Debe entenderse que no hay sucesión recíproca entre el Gobernador y Vicegobernador si no son las mismas personas las que hacen entrecruzamiento de esos cargos.

Por ello, de la primera parte del art. 175 de la Constitución Provincial sólo surgen tres supuestos distintos: 1) que el Gobernador sea reelecto como tal por un nuevo período; 2) que el Vicegobernador sea reelecto como tal por un nuevo período y 3) que haya una inversión de los cargos entre las mismas personas de forma tal que “recíprocamente” el Gobernador ocupe el lugar del Vicegobernador y éste el de aquél.

No obstante ello, el TEP crea un cuarto supuesto, siguiendo la interpretación de las Alianzas impugnantes, incluyendo dentro de la limitación a quien habiendo sido electo Vicegobernador en un período haya sido luego electo como Gobernador por otro período inmediato.

Esta última hipótesis no está contemplada de modo expreso ni implícito en el texto del artículo 175 de la Constitución Provincial.

Al concluir el TEP de ese modo dogmático añade un supuesto inhabilitante que no está en el texto de la norma arrogándose -de tal modo- facultades constituyentes.

Ha de remarcarse que cuando el artículo alude a la reelección refiere al mismo cargo para el que antes fue elegido, ya que esta interpretación es la que concuerda con un análisis armónico y sistémico de la Constitución Provincial y desentraña también el alcance de la

limitación impuesta en el mismo artículo.

La segunda parte de la norma prescribe: “*Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo*”, lo que implica que solo cuando sucede uno de los tres supuestos detallados anteriormente surge el impedimento para la postulación al cargo hasta pasado el intervalo de un período.

En esta línea de ideas se descarta el razonamiento de que “sucesión recíproca” pueda entenderse respecto de los cargos de Gobernador y Vicegobernador con abstracción de las personas que ejercen esos cargos (cf. Gregorio Badeni, “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo II, 2a Edición Actualizada y Ampliada, ed. La Ley, pág. 1666).

Precisamente la enunciación expresada por el TEP implica una derogación tácita de uno de los supuestos del art. 175 (“o sucederse recíprocamente”) al vaciarlo de contenido literal y jurídico agregando arbitrariamente un supuesto prohibitivo o limitativo de elección no previsto en la norma.

Ello así porque cuando el texto constitucional alude a reelección lo hace en relación al cargo ya ocupado puesto que, de no ser así, ningún sentido tendría la división del artículo en dos supuestos que contemplen la misma negativa.

Si la intención del convencional hubiera sido la que sostiene el TEP como cuarto supuesto inhabilitante, la redacción del postulado constitucional hubiera sido otra. Pero sólo impuso las limitaciones bajo los supuestos que surgen de la redacción vigente, cuya interpretación extensiva le está vedada al juzgador so riesgo de ingresar en terreno propio de otro poder.

La norma que dispone límites a la eventual reelección (art. 175) no lo hace desconectada de otras previsiones constitucionales concordantes (arts. 170, 173, 174 y 180). Por ello, siguiendo con el análisis de los restantes artículos mencionados se advierte que la vacancia del Poder Ejecutivo, o hipótesis de acefalía parcial, se encuentra prevista en la misma Constitución y que también la Carta Magna Provincial distingue y regula de forma detallada las diferentes situaciones, para el caso de haber sido electo para un cargo y ejercer el mismo por reemplazo.

De modo que no pueden confundirse los términos reemplazar, elegir y reelegir con el plazo de mandato en el cual se ejerce la función por reemplazo, elección o reelección en el



SENTENCIA N° 18

cargo, en atención a que son suficientemente claros los artículos 170, 172, 174, 175 y 180 de la Constitución Provincial cuando señalan el período o plazo de duración del mandato.

Desde tal perspectiva, resulta evidente que los cuatro años conforman el período al que refiere el art. 175 de la Constitución Provincial, que regula la reelección del Gobernador y Vicegobernador.

Este término se proyecta desde que un ciudadano es elegido en el cargo hasta que finaliza su mandato de pleno derecho (art. 174 de la Carta Magna Provincial).

De este modo ha de señalarse que el art. 174 establece la duración del mandato en la normalidad, es decir mientras no se cumple la condición prevista en el art. 180 de la Constitución Provincial que fija las reglas de sucesión en caso de acefalía. Por ello, los cuatro años conforman el mandato del Gobernador siempre que no se cumpla la condición de vacancia.

La postura que aísle la interpretación de los supuestos previstos en el art. 175 con los restantes artículos de la Constitución podría llegar al absurdo de afirmar que únicamente el Gobernador y Vicegobernador electos para dichos cargos (arts. 170 y 175) pueden ejercer los mismos, desatendiendo las previsiones del art. 180 en cuanto dispone que ante determinadas situaciones podrán ejercer esos cargos “el vicepresidente primero o, en su defecto, el vicepresidente segundo de la Legislatura” (art. 180 inc. 3), el legislador que elija “la Legislatura de su seno” (art. 180 incs. 5 y 6) y/o “el presidente del Superior Tribunal de Justicia” (art. 180 inc. 7).

Asimismo, la interpretación sistémica y armoniosa reseñada tiene correspondencia con las deliberaciones de los Convencionales Constituyentes del año 1988. Ello así puesto que mientras hubo acuerdo en el texto del artículo 175, se presentaron arduos debates sobre la redacción del artículo 180 respecto del cual se analizaron y produjeron diferentes dictámenes sobre su contenido; y nada indica que las conclusiones aquí formuladas fueran contrarias a la intención del constituyente.

El art. 180 de la Constitución Provincial expresa que, en caso de fallecimiento, lo reemplaza el Vicegobernador hasta el término del mandato.

Como correlato de lo dicho hasta aquí y en atención al mayor grado de concreción de razonabilidad decisoria, procurando una armonización de las normas constitucionales, se puede afirmar que la Constitución Provincial no ha previsto impedimento ni prohibición para

ser elegido y reelegido en el mismo cargo que se ejerció en reemplazo del Gobernador por acefalía.

La limitación a la reelección es expresa y taxativa, circunscripta por la configuración de los presupuestos fácticos que legítimamente inhiben el ejercicio del derecho electoral pasivo. De allí que quien fue electo Vicegobernador y reemplazó al titular del Poder Ejecutivo puede ser electo Gobernador y eventualmente reelecto en ese cargo en forma consecutiva por una única vez.

En el caso en estudio no se advierte una situación comprendida expresamente en los supuestos prescriptos por la norma constitucional como impedimento para postularse a la reelección como Gobernador. Dicho impedimento no contemplado se erige como un obstáculo implícito que vulnera la soberanía popular (arts. 2 y 15 de la Constitución Provincial). Aledaño a la restricción de la libertad de la institución partido político -institución democrática que concurre a la formación y manifestación de la voluntad popular- de proponer candidatos garantizada por los arts. 37 y 38 de la Constitución Nacional y 24 de la Constitución Provincial, en tanto los propuestos reúnan las calidades constitucionales y legales exigibles.

Es importante tener en cuenta que: *“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. (...) Interpretar la Constitución no puede significar adjudicarle todos los alcances que, a juicio de la magistratura, pudiesen parecer meramente convenientes o deseables, pues ello desconocería el principio de la soberanía del pueblo según el cual no son los tribunales los titulares del poder constituyente. Es inadmisibile entonces que, so color de ejercer la prerrogativa de revisar e interpretar el texto constitucional, los jueces puedan modificarlo. De lo contrario, la Constitución podría ser alterada de una forma diferente a la que ella prevé, quedando la voluntad del pueblo declarada en ella sometida al simple arbitrio de un magistrado”* (CSJN en autos “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de a/ acción declarativa de certeza”, U. 58. XLIX, del 22.10.2013, considerando 11°).

Aplicadas las precedentes conceptualizaciones jurídicas al caso de autos es dable



SENTENCIA N° 18

afirmar que el Sr. Weretilneck fue electo Vicegobernador para el período 2011-2015 y luego electo Gobernador para el período 2015-2019, circunstancias que no lo inhabilitan para postularse al cargo de Gobernador en la contienda electoral en ciernes, en tanto no fue reelecto en el mismo cargo ni se ha dado el supuesto de sucesión recíproca.

De lo dicho hasta aquí y de los preceptos de la Constitución mencionados se advierte que el cómputo total de posibilidades de elección, reelección y ejercicio de la función de Gobernador está contenido en un sistema equilibrado, que no altera de manera alguna el espíritu republicano sino que lo confirma ya que, a la luz de la interpretación sistemática de la Constitución, en especial de la armonización de los arts. 170, 173, 174, 175 y 180, se puede afirmar que el diseño constitucional previsto en la norma en análisis no afecta la alternancia ni la periodicidad de los mandatos.

En razón de lo antes expuesto, cabe decir que la forma republicana de gobierno -cuya eventual afectación ha sido esgrimida como esencial argumento para formular las impugnaciones que han sido receptadas por el pronunciamiento recurrido- se encuentra garantizada por la periodicidad de los mandatos de los gobernantes independientemente de que una misma persona pueda ser nuevamente seleccionada -voto mediante- para continuar en un cargo ya ostentado, en los términos del art. 175 analizado.

Se ha sostenido que *“La forma republicana de gobierno, no impide la reelección de los gobernantes; no puede confundirse la renovación periódica de los gobernantes con la reelección. En tal sentido, el sistema republicano se revitaliza con elecciones periódicas en las que la ciudadanía a través del voto, ratifica o desapruueba las condiciones y calidades de los candidatos”* (Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Córdoba, “Partido Demócrata Cristiano s/ Impugnación de candidatura a gobernador de Eduardo Angeloz s/ Recurso de Revisión”, P.508.1991; C.S.J.N., 5/9/1991, Pub. E.D., 144-359).

Entonces, no se ve afectada la República si se establecen disposiciones que prohíban, limiten o permitan eventuales reelecciones.

Prueba incontrovertible de la validez del precedente orden de ideas son las actuales Constituciones de las Provincias de Catamarca, Formosa y Santa Cruz en las cuales la reelección de su Gobernador es posible en forma indefinida. Asimismo, las Constituciones de las Provincias de La Rioja y San Luis habilitaron la reelección indefinida hasta el año 2007 y no hay antecedentes que, en tales Provincias y por dicho motivo, se hubiese considerado

violentada la forma republicana de Gobierno habilitándose, por ejemplo, el mecanismo de la intervención federal, de acuerdo a lo prescripto por los artículos 5 y 6 de la Constitución Nacional.

Al respecto es necesario remarcar que cuando el TEP sostiene que una interpretación como la que aquí se realiza quebranta la razonabilidad de la norma resulta una afirmación dogmática, que omite a su vez toda consideración al principio de soberanía del constituyente local y a los restantes artículos de la Constitución Provincial.

Ha de tenerse presente que el concepto de razonabilidad encierra la idea de justicia, ponderación, equilibrio, moderación, buena fe, prudencia, buen juicio y, en su más extrema síntesis, sentido común.

En definitiva se debe desechar toda solución que repugne el sentido común y el razonable discernimiento por más que se intente apoyarlas en sofisticada argumentación (cf. Linares Quintana, en su “Tratado de Interpretación Constitucional Tomo I, edición 2007, lexis Nexis; STJRNS4 Se. 82/11 “INCIDENTE DE IMPUGNACION” en autos Unidos por Río Negro s/ oficialización de listas de candidatos s/ apelación).

“El Congreso, el Poder Ejecutivo, los jueces, cuando actúan en el ejercicio de sus funciones específicas, deben hacerlo de manera razonable. Todo acto gubernativo debe resistir la prueba de la razonabilidad. La ley que altera, y con mayor razón todavía, suprime el derecho cuyo ejercicio pretende reglamentar, incurre en irrazonabilidad o arbitrariedad en cuanto imponga limitaciones a éste, que no sean proporcionadas a las circunstancias que la motivan y a los fines que se propone alcanzar con ellas” (cf. Ricardo Haro citando a Linares Quintana en artículo publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba,

www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/nuevos-perfiles-del-control-de-razonabilidad).

Según R. Dworkin, el ejercicio de interpretación constitucional no es único para cada caso; debe ser razonable y acorde con el resto del ordenamiento jurídico para que, según sus palabras, las decisiones sean justas para todos y no buenas para algunos. (“Los derechos en serio”, Barcelona, Ed. Ariel SA).

Además, el principio de razonabilidad, al ser un principio general del derecho, opera como un límite constitucional al poder del Estado y como un criterio de control de las normas de modo que su contenido sea conforme a derecho y que los derechos fundamentales no se



SENTENCIA N° 18

vean afectados o alterados en su esencia.

Lo establecido en los arts. 175, 180 y cc. de la Constitución de Río Negro es la expresión de la facultad soberana del Pueblo de la Provincia de darse su ordenamiento electoral interno, mediante una modalidad que no contrasta ni violenta el sistema democrático y republicano de gobierno.

A mayor abundamiento cabe reiterar que las Constituciones provinciales cuentan en su articulado con distintas regulaciones respecto a la reelección y la de Río Negro se equiparó a la mayor parte de ellas, que fueron adoptando la del Gobernador y Vicegobernador, pero con las únicas limitaciones que establecen sus términos.

Desde 1983 a la fecha casi todas las Provincias introdujeron reformas constitucionales, convirtiéndose la reelección de los mandatarios en la regla.

Tan es así que diecisiete distritos admiten una reelección inmediata; San Juan y Salta, dos reelecciones consecutivas; Catamarca, Formosa y Santa Cruz la reelección indefinida. Sólo Mendoza y Santa Fe son excepciones a esta regla, manteniendo el principio de “no reelección”.

Tampoco puede considerarse que el ejercicio de la titularidad del Poder Ejecutivo en virtud de una situación de acefalía se equipare a ser electo Gobernador. No en los términos del art. 175 de la Constitución Provincial.

En el caso, el actual Gobernador fue electo Vicegobernador con anterioridad y luego asumió la continuidad del mandato ejecutivo por el fallecimiento de Carlos Soria de acuerdo a las reglas de la acefalía y no en virtud de una elección popular, tal como se señalara anteriormente.

La ley B 2239 de acefalía sigue las líneas de la Constitución y no altera sus conclusiones, al prescribir “(...) *El Vicegobernador reemplazará al Gobernador, asumiendo la titularidad del Poder Ejecutivo por el resto del mandato constitucional, cuando se produzca alguna de las siguientes causales: (...) d. Por fallecimiento, antes o después de asumir el cargo*”.

Resulta pertinente mencionar que Bidart Campos al analizar los arts. 90 y 91 de la Constitución Nacional sostuvo que la hipótesis de duración menor del mandato del Presidente o Vicepresidente debe resolverse por aplicación de las pautas que rigen la acefalía al sostener que una permanencia menor de cuatro años exactos sólo puede derivar, constitucionalmente,

de alguna causal de acefalía definitiva (muerte, renuncia o destitución), lo que significa que si esa causal se produce la situación debe encuadrarse y resolverse a tenor de la referida acefalía (cf. “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo III, 1ra. Reimpresión, Ediar, Bs. As. Pág., 214).

Por otra parte, la situación que constituye la base fáctica del caso (Vicegobernador que reemplaza al Gobernador por fallecimiento de éste; luego es electo como tal e intenta ser reelecto en este último cargo) es sustancialmente análoga al supuesto previsto en la ley n° 25.716, en cuanto agregó al artículo 4° de la Ley N° 20.972 de Acefalía Presidencial un último párrafo que señala que: *“El tiempo transcurrido desde la asunción prevista en este artículo hasta la iniciación del período para el que hayan sido electos, no será considerado a los efectos de la prohibición prevista en el último párrafo del artículo 90 de la Constitución Nacional”*, disposición que permitió que el señor Néstor Kirchner (elegido Presidente de la Nación para el período 10/12/2003-10/12/2007) asumiera tal cargo el día 25 de mayo de 2003, sin que el plazo ocurrido hasta el inicio del período para el que fue elegido se cuente como primer “período” de ejercicio de la Presidencia, sino como ejercicio hasta la finalización del período del Presidente que renunció, con el aditamento de que aquella norma le posibilitaba al Presidente electo una nueva postulación -reelección- para el período siguiente.

También resulta ilustrativo hacer notar lo sucedido en la Provincia de Jujuy, en donde en el año 1998 el Sr. Eduardo Fellner, por decisión de la Legislatura provincial, reemplazó al Gobernador -por el fallecimiento de éste y renuncia del Vicegobernador- hasta el final del mandato de aquél (10/12/1999), y luego fue electo (período 1999/2003) y reelecto Gobernador (período 2003/2007).

Asimismo, cabe destacar que el caso judicial “Zamora”, tramitado en su oportunidad ante la CSJN y citado por los impugnantes, refería a circunstancias distintas al presente en el que no se requiere la interpretación de una cláusula transitoria.

En aquel caso se trataba de un ciudadano que ya había sido electo Gobernador de su Provincia en dos oportunidades consecutivas y que pretendía serlo en una tercera. En cambio, el Sr. Weretilneck fue elegido para desempeñarse como Gobernador de la Provincia por el voto popular en una sola oportunidad (art.173 Constitución Provincial), aspecto sobre el cual no es posible abrigar duda alguna.

Además, en las presentes actuaciones la intención reeleccionista no se formula a partir



SENTENCIA N° 18

de una decisión judicial que habilite la del actual Gobernador mediante la declaración de inconstitucionalidad de algún postulado que se lo impediría, como ocurriera en el caso analizado por la CSJN, en autos “Unión Cívica Radical - Distrito La Rioja y otro s/ acción de amparo” (CSJ 000001/2019/CS001 del 25/01/2019, considerando 7).

Debe tenerse en cuenta que es doctrina de la CSJN aquella que indica que: “*Un pleito puede ser resuelto a la luz de cierto precedente judicial, siempre y cuando las circunstancias de ambos, tales como los hechos, los planteos y las normas involucradas, sean análogos entre si*” (Fallos 33:161; 242:73; 286:97; entre otros). Las diferencias entre el caso Zamora y el de autos son evidentes y surgen de la reseña efectuada precedentemente.

Como corolario de lo expuesto, cabe afirmar que la Constitución establece un piso en torno al reconocimiento de derechos, que puede ser ampliado por las leyes reglamentarias pero en ningún caso restringido (arts. 15 Constitución Provincial y 28 Constitución Nacional).

La alternancia en el ejercicio de las funciones está asegurada y cubierta por la sanción por parte de los constituyentes del art. 175 en sus términos actuales, conforme fuera analizado en los considerandos que preceden.

Los fundamentos dados sobre la literalidad de la Constitución Provincial, la télesis de sus arts. 174 y 175, su análisis en armonía sistémica y el resultado de la interpretación de las normas específicas a la luz de los valores democráticos y republicanos que inspiran el sistema político llevan a concluir que no existe impedimento constitucional ni legal para que el Sr. Weretilneck postule su candidatura a Gobernador en las elecciones del año 2019.

De resultar elegido el período 2019-2023 sería el segundo mandato como Gobernador electo y recién allí operaría respecto de él la limitante prevista en la segunda parte del art. 175 Constitución Provincial.

DECISIÓN

De conformidad con el Dictamen del Sr. Procurador General y en tanto la sentencia en crisis no cumple con los postulados del artículo 200 de la Constitución Provincial, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por los apoderados de la Alianza "Juntos Somos Río Negro" y en consecuencia revocar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral Provincial con reenvío al origen para que oficialice la candidatura del Sr. Alberto Weretilneck, en los términos del art. 152 y cc. de la ley O 2431.

NUESTRO VOTO

El señor Juez doctor Carlos M. VALVERDE dijo:

Atento la coincidencia entre los señores jueces preopinantes me abstengo de emitir opinión.

MI VOTO.

Por todo ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA,

RESUELVE:

Primero: Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto a fs. 164/187 vta. por los apoderados de la Alianza "Juntos Somos Río Negro", contra la sentencia n° 12/19 dictada por el Tribunal Electoral Provincial.

Segundo: Revocar la sentencia n° 12/19 TEP, obrante a fs. 141/157 de autos, y reenviar al Tribunal Electoral Provincial para que oficialice la candidatura del Sr. Alberto E. Weretilneck, en los términos del art. 152 y cc. de la Ley O 2431.

Tercero: Regístrese, notifíquese y oportunamente remítanse.