

Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

- I -

A fs. 258/273 de los autos principales (que obran en copia y a cuya foliatura se referirán las siguientes citas), el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, al hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la alianza electoral transitoria "Juntos Somos Río Negro" (en adelante, "la alianza JSRN"), revocó la sentencia del Tribunal Electoral provincial que había admitido la impugnación planteada —en cuanto aquí interesa— por la alianza "Cambiemos Río Negro" (en adelante, "la alianza Cambiemos") y resuelto no oficializar su candidatura del Sr. Alberto Weretilneck a gobernador; asimismo, reenvió el asunto al mencionado Tribunal Electoral para que oficializara la candidatura de Weretilneck, en los términos de los arts. 152 y concordantes de la ley local O 2431.

Para así decidir, y luego de expresar bajo qué criterios interpretativos examinaría la cuestión y de transcribir algunas normas de la Constitución provincial que tendría presentes en el caso, señaló —en primer lugar— que en la Provincia de Río Negro el Poder Ejecutivo era ejercido por un ciudadano (no dos) con el título de gobernador (art. 170 de la Constitución provincial, a cuyas normas corresponderán las citas sucesivas, salvo aclaración en contrario) y que el vicegobernador reemplazaba al gobernador (arts. 170 y 182, inc. 1°), conforme a lo dispuesto por el art. 180 y por la ley que lo reglamentaba, pero que de ello no podía inferirse que el Poder Ejecutivo se integraba y era ejercido conjuntamente por ambos, toda vez que el vicegobernador era el titular de otro poder del

Estado (el Legislativo, según los arts. 131 y 182, inc. 2°). También remarcó que se advertía, en el texto constitucional provincial, la ausencia del concepto y espíritu de "fórmula" o "binomio" —como sí ocurría en la Constitución Nacional— en torno a la dupla gobernador-vicegobernador, y que el Código Electoral, al establecer en su art. 125 el modo de elección (fórmula completa), no había incurrido en alteración alguna del texto constitucional pues, en ese caso, tal precepto legal sería reputado inconstitucional.

En relación con el art. 175 de la Constitución provincial, puntualizó que ese precepto había sido incorporado por la reforma de 1988 sin mayor debate sobre los alcances de la cláusula que trataba la reelección, por haberse llegado al consenso unánime en la comisión con el texto que luego quedaría plasmado en su actual redacción. Destacó que, a diferencia de la Constitución Nacional en la que se aludía a una fórmula o binomio 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 sucedía en el orden provincial, ya que el constituyente local se había apartado de ese modelo al no consignar en ningún lugar del cuerpo constitucional aquel concepto, ni tampoco había introducido la segunda vuelta electoral.

Remarcó que el art. 175 tenía dos partes diferenciadas: la primera preveía que el gobernador y el vicegobernador podían ser "reelectos" o "sucederse recíprocamente" por un nuevo período y por una sola vez. Así, era claro cuando contemplaba dos supuestos diferentes con las expresiones "reelectos" o "sucederse recíprocamente". En el

Procuración General de la Nación

primer supuesto se trataba del caso en el que cada candidato continuaba en el cargo por un nuevo período inmediato (cuando el gobernador era reelecto como gobernador y el vicegobernador como vicegobernador); el segundo supuesto implicaba que se daba una sustitución entre las figuras del gobernador y del vicegobernador, pero en forma recíproca, y debía entenderse que no había sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador si no eran las mismas personas las que hacían entrecruzamiento de esos cargos. Por ello, de la primera parte del art. 175 de la Constitución Provincial sólo surgían tres supuestos distintos: 1) que el gobernador fuera reelecto como tal por un nuevo período; 2) que el vicegobernador fuera reelecto como tal por un nuevo período; y 3) que hubiera una inversión de los cargos entre las mismas personas de forma tal que "recíprocamente" el gobernador ocupara el lugar del vicegobernador y éste el de aquél; mientras que el caso de quien, habiendo sido electo vicegobernador en un período hubiera sido luego electo como gobernador por otro período inmediato, no estaba contemplada de modo expreso ni implícito en el texto del art. 175. Remarcó que, cuando esa norma aludía a la reelección, se refería al mismo cargo para el que antes había sido elegido, ya que esa interpretación era la que concordaba con un análisis armónico y sistémico de la Constitución provincial y desentrañaba también el alcance de la limitación impuesta en el mismo artículo.

Continuó con que la segunda parte de la norma prescribía: "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 implicaba que sólo cuando sucedía uno de los tres supuestos detallados

anteriormente surgía el impedimento para la postulación al cargo hasta pasado el intervalo de un período; cuando el texto constitucional aludía a reelección lo hacía en relación con el cargo ya ocupado puesto que, de no ser así, ningún sentido tendría la división del artículo en dos supuestos que contemplaran la misma negativa.

Sostuvo que la norma que disponía límites a la eventual reelección (art. 175) no lo hacía desconectada de otras previsiones constitucionales concordantes (arts. 170, 173, 174 y 180); por ello, se advertía que la vacancia del Poder Ejecutivo, o hipótesis de acefalía parcial, se encontraba prevista en la misma Constitución, que distinguía y regulaba de forma detallada las diferentes situaciones, para el caso de haber sido electo para un cargo y ejercer el mismo cargo por reemplazo, de modo que no podían confundirse los términos "reemplazar", "elegir" y "reelegir" con el plazo de mandato en el cual se ejercía la función por reemplazo, elección o reelección en el cargo, en atención a que eran suficientemente claros los arts. 170, 172, 174, 175 y 180 cuando señalaban el período o plazo de duración del mandato. Así, resultaba evidente que los cuatro años conformaban el período al que refería el art. 175, que regulaba la reelección del gobernador y del vicegobernador, término que se proyectaba desde que un ciudadano era elegido en el cargo hasta que finalizaba su mandato de pleno derecho (art. 174); de modo que el art. 174 establecía la duración del mandato en la normalidad, mientras no se cumpliera la condición prevista en el art. 180 que fijaba las reglas de sucesión en caso de acefalía. Si se aislaba la interpretación de los supuestos previstos en el art. 175 con los restantes artículos de la Constitución podría

Procuración General de la Nación

llegarse al absurdo de afirmar que únicamente el gobernador y el vicegobernador electos para dichos cargos (arts. 170 y 175) podían ejercerlos, desatendiendo las previsiones del art. 180 en cuanto disponía que, ante determinadas situaciones, podrían 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).

Enfatizó que el art. 180 expresaba que, en caso de fallecimiento del gobernador, lo reemplazaba el vicegobernador hasta el término del mandato.

Afirmó, entonces, que la Constitución provincial no había 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 era expresa y taxativa, circumscripta por la configuración de los presupuestos fácticos que legítimamente inhibían el ejercicio del derecho electoral pasivo. De allí que quien había sido electo vicegobernador y reemplazado al titular del Poder Ejecutivo, podía ser electo gobernador y eventualmente reelecto en ese cargo en forma consecutiva por una única vez. Como en el caso no se advertía 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 erigía como un obstáculo implícito que vulneraba la soberanía popular (arts. 2° y 15 de la Constitución provincial), a la vez que restringía la libertad de la institución partido político -institución democrática que

concurría 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 reunieran las calidades constitucionales y legales exigibles.

Insistió en que Weretilneck había sido electo vicegobernador para el período 2011-2015 y luego electo gobernador para el período 2015-2019, circunstancias que no lo inhabilitaban para postularse al cargo de gobernador en la contienda electoral en ciernes, en tanto no había sido reelecto en el mismo cargo ni se había dado el supuesto de sucesión recíproca.

A su criterio, el cómputo total de posibilidades de elección, reelección y ejercicio de la función de gobernador estaba contenido en un sistema equilibrado, que no alteraba de manera alguna el espíritu republicano sino que lo confirmaba ya que, a la luz de la interpretación sistemática de la Constitución local, en especial de la armonización de los arts. 170, 173, 174, 175 y 180, se podía afirmar que el diseño constitucional previsto por la norma en análisis no afectaba la alternancia ni la periodicidad de los mandatos. Así, la forma republicana de gobierno se encontraba garantizada por la periodicidad de los mandatos de los gobernantes, independientemente de que una misma persona pudiera ser nuevamente seleccionada -voto mediante- para continuar en un cargo ya ostentado, en los términos del art. 175.

Remarcó que no se veía afectada la República si se establecían disposiciones que prohibieran, limitaran o permitieran eventuales reelecciones, y prueba de ello era que

Procuración General de la Nación

las actuales Constituciones de las Provincias de Catamarca, Formosa y Santa Cruz autorizaban la reelección de su gobernador en forma indefinida, y que las Constituciones de las Provincias de La Rioja y San Luis habían habilitado la reelección indefinida hasta 2007, sin que hubiera antecedentes de que, en tales provincias y por dicho motivo, se hubiese considerado violentada la forma republicana de Gobierno.

Estimó que lo establecido en los arts. 175, 180 y concordantes de la Constitución de Río Negro era la expresión de la facultad soberana del pueblo de la provincia de darse su ordenamiento electoral interno mediante una modalidad que no contrastaba ni violentaba el sistema democrático y republicano de gobierno.

Recordó que desde 1983 a la fecha casi todas las Provincias habían introducido reformas constitucionales, convirtiéndose la reelección de los mandatarios en la regla (diecisiete distritos admitían una reelección inmediata; San Juan y Salta, dos reelecciones consecutivas; Catamarca, Formosa y Santa Cruz la reelección indefinida), y sólo Mendoza y Santa Fe eran excepciones a esa regla, pues mantenían el principio de "no reelección".

Afirmó que tampoco podía considerarse que el ejercicio de la titularidad del Poder Ejecutivo en virtud de una situación de acefalía se equiparara a ser electo gobernador en los términos del art. 175; en el caso, el actual gobernador había sido electo vicegobernador con anterioridad y luego asumió la continuidad del mandato ejecutivo por el fallecimiento del gobernador Soria de acuerdo con las reglas de la acefalía y no en virtud de una elección popular.

Agregó que la situación que constituía la base fáctica del caso (vicegobernador que reemplazaba al gobernador por fallecimiento de éste; luego era electo como tal e intentaba ser reelecto en este último cargo) era sustancialmente análoga al supuesto previsto en la ley nacional 25.716, en cuanto había agregado al art. 4° de la Ley 20.972 de acefalía presidencial un último párrafo que señalaba 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".

Mencionó que el caso judicial "Zamora", tramitado en su oportunidad ante V.E., refería a circunstancias distintas a las de la presente causa, pues en ésta no se requería la interpretación de una cláusula transitoria de la Constitución.

Refirió que 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, Weretilneck había sido elegido para desempeñarse como gobernador de la provincia por el voto popular en una sola oportunidad (art. 173 Constitución provincial).

Para concluir, señaló que la Constitución establecía un piso en torno al reconocimiento de derechos, que podía ser ampliado por las leyes reglamentarias pero en ningún caso restringido (arts. 15 de la Constitución local y 28 de la Constitución Nacional); destacó que la alternancia en el ejercicio de las funciones estaba asegurada y cubierta por la sanción por parte de los constituyentes del art. 175 en sus términos actuales; y aseguró que los fundamentos dados sobre la

Procuración General de la Nación

literalidad de la Constitución provincial, la tésis 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 inspiraban el sistema político llevaban a concluir que no existía impedimento constitucional ni legal para que Weretilneck postulara su candidatura a gobernador en las elecciones de 2019 y que, de resultar elegido, el período 2019-2023 sería su segundo mandato como gobernador electo y recién allí operaría, a su respecto, el límite previsto por la segunda parte del art. 175.

- II -

Contra tal pronunciamiento, los apoderados de la alianza Cambiemos interpusieron el recurso extraordinario de fs. 284/303 vta., cuyo traslado fue dispuesto a fs. 305 y contestado por la alianza JSRN a fs. 306/324.

A fs. 332/340 vta., el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro declaró inadmisibile el remedio federal intentado, sobre la base -en lo sustancial- de considerar que no se observaba en autos una cuestión federal susceptible de habilitar el ingreso a la excepcional instancia de V.E., al no haberse demostrado la existencia de relación directa e inmediata entre las garantías y derechos constitucionales invocados y la cuestión objeto del pleito; agregó que no obstaba a tal conclusión la alegada existencia de gravedad institucional, pues ella sólo facultaba a la Corte a prescindir de ciertos requisitos formales, pero no a suplir la inexistencia de cuestión federal; y que no había sido demostrada

la arbitrariedad alegada. Dicha decisión denegatoria dio lugar a la presentación de la queja en examen.

En primer lugar, la recurrente califica de arbitraria la interpretación del art. 175 de la Constitución provincial efectuada por el Superior Tribunal de Justicia rionegrino, lo cual -a su entender- determina que se presenten en el caso las circunstancias excepcionales que imponen la intervención de V.E., al verificarse "un evidente y ostensible apartamiento del inequívoco sentido de las normas de derecho público local del que resulten lesionadas instituciones fundamentales de los ordenamientos provinciales que hacen a la esencia del sistema representativo republicano que las provincias se han obligado a asegurar" (citan en tal sentido el cons. 9° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti en CSJ 004851/2015/RH001, "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo", sentencia del 11 de diciembre de 2018).

Afirma que, según la interpretación del Superior Tribunal de Justicia local, el Sr. Weretilneck podría ser gobernador en un tercer mandato consecutivo porque en el período 2015-2019 no hubo entrecruzamiento de fórmula, ya que el Sr. Carlos Soria falleció y el candidato a vicegobernador fue otra persona; en esa inteligencia -continúa-, para que operara el impedimento constitucional, el gobernador del primer período (Soria) tendría que haber sido el vicegobernador del segundo. Frente a ello, pues, sostiene que "el art. 175 de la Constitución Provincial no constituye una norma que admita varias interpretaciones posibles. Por el contrario, su texto finalidad y sentido histórico son por demás claros, obstando a

Procuración General de la Nación

que el Sr. Weretilneck pueda presentarse nuevamente como candidato a gobernador y/o a vicegobernador".

Aduce que la expresión "sucederse recíprocamente" contenida el art. 175 "se refiere a los cargos sucesivos que se ejercen (...) y no denota un cruzamiento simultáneo de los cargos en un segundo período. Dicho en otras palabras, el artículo 175, primer párrafo, permite que el gobernador pueda sucederse como vicegobernador y, 'de forma recíproca', también permite que el vicegobernador pueda sucederse como gobernador en un segundo período, pero no exige que se verifiquen simultáneamente ambas sucesiones para permitir ese segundo mandato de cualquiera de los dos integrantes de la fórmula. Es una facultad que puede ser ejercida individualmente por el gobernador o el vicegobernador o por los dos al mismo tiempo. De igual modo, el artículo 175, párrafo segundo, tampoco exige la simultaneidad para que se impida el desempeño del cargo en un tercer mandato, aunque se haya sucedido una sola persona, esa persona quedará impedida para un tercer período".

Advierte, a continuación, que la redacción del citado art. 175 es idéntica a la del art. 90 de la Constitución Nacional, y que las mismas reglas sobre "reelección" y "sucesión recíproca" se encuentran contenidas en la redacción de las constituciones provinciales que allí enumera. En tal sentido, afirma no haber encontrado fuente alguna que sostenga la interpretación hecha por el *a quo* respecto la regla jurídica prevista por el art. 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro y por las restantes constituciones que menciona, a la vez que cita numerosas posiciones doctrinales en apoyo de la interpretación que propicia en el recurso en estudio.

En ese mismo orden de ideas, recuerda lo expresado por el propio Weretilneck, en su carácter de presidente del partido Frente Grande, al oponerse a la candidatura a gobernador del Ing. Bautista Mendioroz, quien había sido hasta entonces vicegobernador por dos periodos consecutivos, en el marco de un expediente tramitado ante el Tribunal Electoral provincial que allí cita.

Asimismo, traza un paralelismo entre la situación de autos y la planteada en la causa CSJ 125/2019 "Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo" -en trámite ante el Tribunal-, al sostener que la norma constitucional (art. 120 de la Constitución riojana) cuya reforma -por vía de enmienda- allí se cuestiona, es idéntica a la del art. 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, y que la situación fáctica es similar a la que se presenta en el caso.

A continuación, sostiene que la interpretación propiciada por el *a quo* conduciría a situaciones absurdas y provocaría el resultado contrario al pretendido por el constituyente rionegrino al limitar la elección del gobernador o vicegobernador por más de dos periodos consecutivos, y para demostrarlo ensaya diferentes hipótesis que -según señala- podrían plantearse en caso de convalidarse aquella postura.

Afirma que es una regla bastante extendida en nuestro Derecho Constitucional la limitación a las reelecciones y a las sucesiones recíprocas del presidente/gobernador y del vicepresidente/vicegobernador, y que, en la Constitución Nacional y en muchas constituciones provinciales, el principio republicano de temporalidad del ejercicio del poder se

Procuración General de la Nación

materializa tanto en la prohibición de la reelección indefinida como en la limitación de la reelección inmediata a un solo término y en la restricción de la posibilidad de sucederse en los cargos, de todo lo cual el constituyente rionegrino fue consciente, según surge de las manifestaciones del miembro informante de la comisión correspondiente, vertidas durante las sesiones de la Convención Constituyente local.

Finalmente, concluye en que la cuestión en estudio no consiste en una mera interpretación de normas de derecho público local que deba resolverse a través de los mecanismos institucionales que cada provincia establece de modo autónomo, sino que, por el contrario, lo que está en juego es el desconocimiento del poder constituyente y la soberanía del pueblo de Río Negro, de donde deriva directamente el régimen republicano.

- III -

En tales circunstancias, entiendo que el recurso extraordinario es formalmente admisible en razón del contenido federal de la materia involucrada, al haberse denunciado en el caso la afectación de expresas disposiciones constitucionales que hacen a la esencia de la forma republicana de gobierno que las provincias se obligan a respetar en el artículo 5° de la Constitución Nacional (arg. Fallos: 336:1756, cons. 13). Cabe advertir que, al versar la causa sobre la interpretación de normas federales, V.E. no se encuentra limitada por los argumentos del tribunal apelado o de las partes, sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 310:2200; 314:529 y 1834; 316:2624, entre otros).

Finalmente, debo aclarar que los argumentos esgrimidos con fundamento en la doctrina de la arbitrariedad de la sentencia serán tratados en forma conjunta, por hallarse inescindiblemente vinculados con la cuestión federal planteada.

- IV -

A los efectos de una mejor comprensión de las cuestiones debatidas en el *sub lite*, detallaré a continuación, con apoyo en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Río Negro dictada el 6 de este mes (cuyos fundamentos fueron reseñados en el acápite I de este dictamen), los antecedentes de la causa.

Así, resulta que en las elecciones provinciales de 2011 el Sr. Alberto Weretilneck fue elegido como vicegobernador de la Provincia de Río Negro, juntamente con el Sr. Carlos Soria, quien fue electo como gobernador provincial, y ambos asumieron sus cargos el 10 de diciembre de ese año. Posteriormente, ante el fallecimiento de Soria (ocurrido el 1° de enero de 2012), Weretilneck lo reemplazó en los términos de lo dispuesto por el art. 180, inc. 2°, de la Constitución local, hasta la finalización de su mandato. En 2015, el Sr. Weretilneck se presentó a las elecciones como candidato a gobernador juntamente con el Sr. Pedro Pesatti como candidato a vicegobernador; ambos resultaron electos y ocupan dichos cargos con mandato hasta el mes de diciembre próximo.

En el corriente año, Weretilneck presentó nuevamente su candidatura a gobernador de la Provincia de Río Negro (en conjunto con la Sra. Arabela Carreras como candidata a vicegobernadora), para el período 2019-2023, por la alianza

Procuración General de la Nación

JSRN. La candidatura de Weretilneck fue impugnada, en lo que aquí interesa, por la alianza electoral Cambiemos, por considerar que, según lo establecido por el art. 175 de la Constitución provincial, aquél no se encontraba habilitado para ser candidato a gobernador o vicegobernador para el nuevo período que comenzará el 10 de diciembre de 2019, dado que —a su criterio— ya había agotado la única reelección posible para los cargos de gobernador o de vicegobernador.

El Tribunal Electoral de la Provincia de Río Negro hizo lugar a la impugnación planteada y resolvió, en los términos del art. 152 de la ley local O 2431 (Código Electoral y de Partidos Políticos), no oficializar la candidatura de Weretilneck a gobernador. Esta decisión fue apelada por la alianza JSRN y, a su turno, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Río Negro hizo lugar a dicho recurso, revocó la sentencia del Tribunal Electoral provincial y le reenvió el asunto para que oficializara la candidatura de Weretilneck, en los términos de los arts. 152 y concordantes de la ley O 2431.

En el caso, la recurrente esgrime que la interpretación del art. 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, con base en la cual el Superior Tribunal de Justicia local resolvió oficializar la candidatura a gobernador de Weretilneck, entra en conflicto con la garantía de adopción de la forma republicana por parte de los gobiernos provinciales establecida por el art. 5° de la Constitución Nacional.

La cuestión constitucional a resolver consiste en determinar, entonces, si se presenta la mentada violación al principio republicano de gobierno en la Provincia de Río Negro, a partir de la decisión del máximo tribunal provincial de

habilitar la candidatura a gobernador de Weretilneck en el marco de las elecciones destinadas a cubrir ese cargo para el período 2019-2023.

En razón de las cuestiones planteadas en el *sub examine*, cabe traer a colación las consideraciones formuladas por V.E. en el caso U.58, XLIX "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero", pronunciamientos del 22 de octubre de 2013 (Fallos: 336:1756) y del 5 de noviembre de 2013.

En dicha oportunidad, recordó que "una de las más importantes misiones de la Corte consiste en interpretar la Constitución Nacional de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa. Del logro de ese equilibrio debe resultar la adecuada coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actuarán en dos órbitas distintas, debiendo encontrarse sólo para ayudarse (Fallos: 186:170; 307:360)" (Fallos: 336:1756, cons. 3° *in fine*).

Asimismo, expresó que "la actuación de los tres poderes del Estado encuentra como límite el respeto al proyecto de república democrática que establece la Constitución Federal (artículos 1°, 31 y 36) y que los mandatos de su texto han sido establecidos por el poder constituyente del pueblo, y por esa razón condicionan la actividad de los poderes constituidos. El obrar del Estado debe entonces estar dirigido al más amplio acatamiento de los principios, declaraciones, derechos y garantías reconocidos en el pacto fundacional de los argentinos.

Procuración General de la Nación

La soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político pero, al mismo tiempo, y para cumplir con tal objetivo, pone su acento en los procedimientos habilitados para hacer explícita aquella voluntad, origen del principio de representación. Por ello, el Estado de Derecho y el imperio de la ley son esenciales para el logro de una Nación con instituciones maduras" (Fallos: 336:1756, cons. 11).

También señaló que "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Nacional las provincias eligen a sus gobernadores sin intervención del Gobierno Federal, con la obvia salvedad de que en este precepto la palabra 'Gobierno' incluye a la Corte Suprema. Dicha cláusula se halla dirigida, indudablemente, a prevenir toda injerencia del poder central sobre un asunto de tanta trascendencia política como es, en cuanto aquí interesa, el concerniente a la elección de las máximas autoridades de la Administración provincial. Sin embargo, tal prohibición no debe ser entendida con un alcance absoluto; frente a ella y con igual rango se erige la cláusula que otorga competencia a esta Corte para conocer de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución (artículo 116). La necesaria compatibilidad entre tales normas permite concluir que las provincias conservan toda la autonomía política que exige su sistema institucional, pero no impide la intervención del Tribunal en los supuestos en que se verifique un evidente menoscabo del derecho federal en debate (doctrina de Fallos: 285:410, considerando 10)" (sentencia del 05/11/13, cons. 19).

Sostuvo, asimismo, que "la Constitución Nacional que garantiza a las provincias el establecimiento y el ejercicio de sus instituciones, y la elección de sus autoridades, sujeta a ellas y a la Nación al sistema representativo y republicano de gobierno (artículos 1° y 5°), impone su supremacía sobre las constituciones y leyes locales (artículo 31) y encomienda a esta Corte el asegurarla como último custodio de la Ley Suprema (artículo 116)" (sentencia 05/11/13, cons. 20 y sus citas).

Finalmente, recordó su doctrina según la cual "la forma republicana de gobierno -susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.- no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y que las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional (conf. 'Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe v. Provincia de Santa Fe', considerando 4° -Fallos: 317:1195- y, en similar sentido, considerandos 14 a 18 del voto del juez Fayt emitido en ese precedente)" (sentencia del 5/11/13, cons. 27).

- V -

Enunciadas las reglas interpretativas formuladas por V.E., cabe recordar, ante todo, lo dispuesto por el art. 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, cuya interpretación por parte del Superior Tribunal de Justicia local aquí se cuestiona: "[e]l 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

Procuración General de la Nación

recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo”.

Pues bien, en la interpretación del *a quo*, de esta cláusula constitucional local 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; mientras que -a su entender- el caso de quien, habiendo sido electo vicegobernador en un período haya sido luego electo como gobernador por otro período inmediato, no está contemplado de modo expreso ni implícito en el texto del art. 175 y estaría habilitado, entonces, para presentarse nuevamente como candidato a gobernador.

Una primera conclusión que se extrae de la interpretación del Superior Tribunal de Justicia rionegrino es que una misma persona puede, consecutivamente, haber sido vicegobernador en un primer período, gobernador en el siguiente (con un vicegobernador que no haya sido el gobernador del período anterior, de modo de evitar la sucesión recíproca a la que alude la norma en estudio) y presentarse válidamente como candidato a gobernador para un tercer período inmediato; tal es, en efecto, el caso de Weretilneck.

También podría darse el caso, según aquella interpretación, de que una misma persona alterne, en sucesivos períodos de gobierno, los cargos de vicegobernador y gobernador (o viceversa) acompañado de distintas personas para desempeñar el restante, de modo que siempre sería electo en cada cargo con

un período de intervalo respecto de la anterior ocasión en que ocupó ese mismo cargo; evitaría, así, incurrir en el supuesto de "reelección" de la manera en que, a criterio del máximo tribunal provincial, fue previsto por el art. 175 de la Constitución local.

Cabe preguntarse, entonces, si es ajustado a derecho interpretar que el constituyente provincial pudo haber tenido la intención, al concebir la cláusula del art. 175 de la Constitución rionegrina, de permitir tales posibilidades de ser electo más de dos veces en los cargos de gobernador o de vicegobernador, partiendo de la premisa de que la norma establece, en efecto, ciertos límites a la permanencia en dichos cargos, al disponer que "(e)l 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" (énfasis agregado).

Esa Corte ha sostenido que la primera fuente de interpretación de las leyes su letra (Fallos: 307:2153; 312:2078; 314:458, entre muchos otros) pero ha agregado que su comprensión no se agota con la remisión a su texto, sino que debe indagarse, también, lo que ella dice jurídicamente, dando pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional (Fallos: 334:13).

En la tarea de indagar acerca la intención del legislador (constituyente, en este caso), resulta insoslayable

Procuración General de la Nación

acudir a los debates de la Convención Constituyente de la Provincia de Río Negro reunida entre diciembre de 1987 y junio de 1988, en la que se incorporó al texto constitucional local, entre otras disposiciones, la del actual art. 175.

Si bien dichos debates no contienen una explicación del alcance y el sentido que el constituyente provincial pretendió darle a los términos en que quedó finalmente redactada la mentada norma, es importante mencionar que, respecto de este punto, el convencional Carosio, miembro informante de la Comisión 6 que consideró los proyectos de reforma al Poder Ejecutivo, a los organismos de control y al Poder Legislativo, manifestó que "(e)ste Dictamen, en general, también tiene como característica nueva, **la posibilidad de reelección de ambos funcionarios, del Gobernador y del Vicegobernador**. En esto también partimos de Proyectos que tenían alguna disimilitud y que fueron seriamente compatibilizados en la Comisión, hasta llegar a la fórmula del Art. 99° [finalmente incorporada al texto constitucional como art. 175], que **admite la reelección por una sola vez**. Con esta fórmula se obtuvo el consenso unánime de la Comisión, Sr. Presidente" (énfasis agregado).

Cierto es que las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso (de la convención constituyente, en el caso) con motivo de la discusión de una ley (o de una reforma constitucional) son, en general, simples manifestaciones de opinión individual de las personas que las pronuncian (doctrina de Fallos: 77:319), pero no puede decirse lo mismo de las explicaciones brindadas por los miembros informantes de los proyectos, pues tales explicaciones o informes constituyen una

fuerza propia de interpretación (doctrina de Fallos: 33:228; 100:51; 114:298; 141:254).

De conformidad con el criterio expuesto por esa Corte en Fallos: 120:372, debe suponerse que las comisiones parlamentarias (en el caso, las comisiones de la convención constituyente) estudian minuciosa y detenidamente en su fondo y forma los asuntos que despachan, por lo cual sus informes orales o escritos tienen más valor que los debates en general del Congreso (o convención constituyente) o las opiniones individuales de los legisladores (o constituyentes; doctrina de Fallos: 77:319; 141 U.S. 268; 166 U.S. 290) y constituyen una fuente legítima de interpretación (doctrina de Fallos: 33:228; 100:51 y 337; 114:298; 115:186; "Sutherland y Lewis Statutes and Statutory Construction", párrafo 470, segunda edición 1904 y numerosos fallos allí citados, entre ellos 143 U.S. 457 y 192 U.S. 470).

En ese entendimiento, tengo para mí que, de las expresiones vertidas por el miembro informante de la comisión que, en el marco de la Convención Constituyente provincial, tuvo a su cargo las reformas encaradas respecto del Poder Ejecutivo local, y que expuso acerca de la fórmula de consenso alcanzada en el seno de aquélla, se desprende que se previó una única posibilidad de reelección inmediata ("...admite la reelección por una sola vez") indistintamente para las personas ("...ambos funcionarios") que estuvieran ocupando los cargos de gobernador o de vicegobernador en un determinado período.

En efecto, "funcionario" es la "persona que desempeña profesionalmente un empleo público" y también, en una segunda acepción, el "empleado jerárquico, particularmente el estatal"

Procuración General de la Nación

(Diccionario de Lengua Española de la Real Academia Española, versión electrónica de la 23^o edición, disponible en www.rae.es).

Entonces, a la luz de las claras explicaciones del miembro informante de la Convención Constituyente rionegrina de 1987-1988, resulta -a mi entender- que a quienes se refiere el art. 175 -primera parte- de la Constitución provincial como susceptibles de ser reelectas por un nuevo período y por una sola vez, es a las personas (los funcionarios) que fueron elegidas para los cargos de gobernador o de vicegobernador. De ello se deriva que, si cualquiera de esas personas fue reelecta (volvió a ser elegida) como gobernador o como vicegobernador, no puede ser elegida "para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo" (art. 175, segunda parte).

Por lo demás, ese es el significado del art. 175 de la Constitución provincial que se desprende de una interpretación literal y según el sentido más obvio del entendimiento común (confr. causa U. 58. XLIX, "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 5 de noviembre de 2013, y sus citas).

En razón de ello y de los principios enunciados por V.E. en la referida causa "Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero" -v. acápite IV-, encuentro que la interpretación del art. 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro a la que llegó el máximo tribunal provincial -en virtud de la cual se ordenó oficializar la candidatura a gobernador de Weretilneck- no resulta ajustada a derecho, a la vez que vulnera el principio republicano de

gobierno (art. 5° de la Constitución Nacional) en tanto tergiversa la recta inteligencia de la referida norma constitucional local.


- VI -

En virtud de lo hasta aquí expresado, opino que corresponde hacer lugar a la queja interpuesta, declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 20 de marzo de 2019.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


MARIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación