CONTESTA VISTA

SEÑORES JUECES:

HERNAN TREJO, Fiscal de Cámara de la Primera Circunscripción Judicial, en autos caratulados: "**INCIDENTE DE IMPUGNACIÓN DE CANDIDATURA EN AUTOS: "ALIANZA ELECTORAR TRANSITORIA "JUNTOS SOMOS RÍO NEGRO" s/ OFICIALIZACIÓN LISTA DE CANDIDATOS (ELECCIONES PROVINCIALES 07.04.2019)" Expte. Nº 21/1 Año 2019**, me presento y digo:

Que vengo por la presente a contestar la vista conferida respecto de la oposición a la candidatura a gobernador por la Alianza **Juntos Somos Río Negro**, efectuada por el apoderado de la Alianza Transitoria **Frente para la Victoria Distrito Río Negro** y por los apoderados de la Alianza **Cambiemos**.

Asi en el marco de la Const. (conf. art. 24 Constitución Provincial y arts. 43, 48, 132 y conc. Ley 2431) el Tribunal Electoral Provincial dio traslado a los partidos reconocidos, realizando sendas impugnaciones los partidos Alianza Transitoria Frente para la Victoria Distrito Río Negro, la Alianza Cambiemos, el Movimiento de Apertura Democrática, del Partido Encuentro por la Democracia y la Equidad y del Partido Río.

En primer lugar estimo necesario realizar un breve análisis de los argumentos planteados por los impugnantes. Por su parte el apoderado de la Alianza Frente para la Victoria Distrito Río Negro plantea los hechos en los siguientes términos: *"a. El 10 de diciembre de 2011, la fórmula integrada por Carlos Ernesto Soria como Gobernador y Alberto Weretilneck como Vicegobernador, asumiendo sus respectivos cargos, luego del triunfo en los comicios desarrollados en fecha 25 de septiembre de aquel año, tendientes a renovar las autoridades provinciales para el periodo que iniciaría el 10 de diciembre de 2011 y finalizaría el 10 de diciembre de 2015, extremos que son acreditados por el acta de fecha 20/10/2011 que obra en el protocolo de vuestro tribunal y por la versión taquigráfica de la sesión*

constitutiva, reunión XVI del 40° Periodo Legislativo de la Legislatura de la Provincia de Rio Negro, a las que nos remitimos in extenso.- b. Luego del fallecimiento del gobernador Carlos Soria el 1 de enero de 2012, tras solo 21 días como vicegobernador, asume su primer mandato como Gobernador, el Sr. Alberto Weretilneck en dicha fecha y hasta el 10 de diciembre de 2015. c. En forma posterior, en fecha 10 de diciembre de 2015, el Sr. Alberto Weretilneck asume nuevamente como Gobernador de la Provincia de Rio Negro para el periodo 2015-2019, luego del triunfo de la formula compuesta por Alberto Weretilneck como Gobernador y Pedro Pesatti como Vicegobernador en las elecciones celebradas en fecha 16 de junio de 2015, como surge de la sentencia 68/15 del TEP y de la versión taquigráfica de sesión constitutiva, reunión X del 44° Periodo Legislativo de la Legislatura de Rio Negro. De esta forma, el ciudadano Alberto Weretilneck, agotó la única reelección posible para los cargos de Gobernador y/o Vicegobernador, y autorizada por el artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Rio Negro, que reza: “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.”.- d. En fecha 5 de enero de 2019, el gobernador Alberto Weretilneck, mediante el Decreto 07/19, convocó a elecciones para la renovación de los mandatos del Gobernador y Vicegobernador y miembros del Poder Legislativo provincial, fijando como fecha de los comicios el 7 de abril del corriente año.- e. A pesar de la prohibición constitucional, en los meses previos a la referida convocatoria, el gobernador realizó una serie de manifestaciones públicas en diferentes medios de comunicación, tendientes a explicitar que, a su criterio, se encontraría habilitado para competir, expresando que: “estamos convencidos es que yo fui electo una sola vez gobernador, que no fui electo recíprocamente con la misma persona nunca. Por lo tanto, las dos restricciones que tiene la Constitución: la elección dos veces para el mismo cargo y la reciprocidad con la misma persona, esas dos condiciones no se dan. Por lo tanto, en la óptica nuestra estamos habilitados para un último mandato.” 1. Contradiendo sus propias palabras, expresadas un año antes, en las cuales el mandatario afirmaba “Así como está la Constitución no puedo ser candidato y tampoco aspiro a serlo”, sostuvo antes de advertir que “no tiene sentido analizar una cosa de esas, porque tampoco tengo previsto reformar la Constitución”. Este intempestivo cambio en sus expresiones públicas,

fue materializado finalmente en una nueva candidatura a gobernador por parte del ciudadano Alberto Weretilneck, presentada ante vuestro Tribunal Electoral Provincial en fecha 15 de febrero de 2019. g. Ante ello, venimos por el presente a formular oposición a la oficialización de dicha candidatura, en los términos del artículo 152 de la Ley O 2431."

Planteados los hechos que motivan la presentación, el impugnante explica cual es a su criterio la correcta interpretación del artículo 175 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, desagregando el artículo mencionado en dos supuestos que enumera como **a. "El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo periodo y una sola vez"** y **b. "Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo."**, concluyendo que el primer supuesto habilita a que una persona tenga derecho a una sola reelección consecutiva en cualquiera de los cargos ejecutivos y en cuanto al segundo supuesto sostiene que tiende a restringir que una persona pueda ocupar por tres mandatos consecutivos el mismo cargo y asocia la expresión de "sucesión recíproca" como una restricción adicional fundando dicha interpretación en que la figura del gobernador y el vicegobernador son indisolubles, afirmando que *"el vicegobernador es un gobernador en potencia"* (fs. 43).

Enuncia luego diversos ejemplos y compara el artículo en pugna con las disposiciones establecidas en las Constituciones de otras provincias y con el Artículo 90 de la Constitución Nacional. Cita doctrina y jurisprudencia tanto del Tribunal Electoral como de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, los apoderados de la Alianza Cambiemos presentan los hechos que motivan la impugnación en los siguientes términos: *"El Sr. Alberto Weretilneck, actual gobernador en funciones de nuestro Poder Ejecutivo Provincial, fue electo Vicegobernador en el periodo 2011/2015 y Gobernador en el periodo 2015/2019. Sin embargo, la Alianza Electoral a la que pertenece pretende que se oficialice su candidatura a Gobernador para un tercer mandato consecutivo (2019/2023)."*

Sostienen que existe un claro impedimento constitucional que

imposibilita al candidato Alberto Weretilneck a postularse y hace expresa referencia a la disposición del artículo 175 de la Constitución provincial, el cual cita.

Refieren los apoderados de Cambiemos que la claridad del texto no requiere de interpretación alguna manifestando que "*La norma prevé la reelección en el mismo cargo por un periodo o la sucesión en el cargo por un periodo.*" (fs. 72).

Luego de mencionar la analogía existente entre el Artículo 90 de la Constitución Nacional y el 175 de la Carta Magna provincial, explican los impugnantes que la "sucesión recíproca" que establece el artículo se refiere a los cargos sucesivos que se ejerzan y no al binomio que haya ejercido tales funciones.

Cita para fundar su postura las manifestaciones vertidas por el Convencional Constituyente Carosio en calidad de miembro informante, entre otros precedentes doctrinarios y jurisprudenciales, mencionando que "*cualquier interpretación que posibilite su candidatura facultará al candidato impugnado a ejercer eventualmente la Magistratura Provincial por un plazo de 11 años y 344 días en forma continua e ininterrumpida. Circunstancia que violente en forma flagrante el carácter temporario del mandato y la alternancia en el ejercicio de la autoridad como principios constitucionales sustanciales.*" (fs. 74).

Dejo mención que respecto de la presentación de los apoderados del Movimiento de Apertura Democrática, del Partido Encuentro por la Democracia y la Equidad y del Partido Río respectivamente, han sido rechazados por el Tribunal por carecer de legitimación (fs. 91).

Respecto a la contestación efectuada por los apoderados de la Alianza impugnada se puede destacar que, previo reconocer los hechos que resultan de público y notorio conocimiento, sostienen que el Sr. Alberto Weretilneck puede ser candidato a gobernador en virtud de que "*no existe impedimento legal para que una persona que accede al cargo de GOBERNADOR por medio de las normas que regulan la acefalía (art. 180) luego pueda ser elegido por dos veces consecutivas para ocupar el mismo cargo, atento a que el término durante el que ejerció el cargo por reemplazo legal no se considera primer mandato.*" (fs. 102).

Plantean los impugnados que la situación no se encuentra

prevista en las prohibiciones del art. 175 de la Constitución Provincial, ya que las limitaciones de ese artículo no fueron pensadas para un caso excepcional como el presente. Analizan la figura de la acefalía, mediante la cual Weretilneck accede al cargo de gobernador y sostienen que ese no puede ser considerado "primer mandato" ya que el mismo no tuvo la duración legal del artículo 174 de la CRN, sino que lo reemplazó durante el plazo que restaba para completar el término del mandato para el cual había sido electo el difunto Gobernador Soria.

Luego de ello, continúan su presentación analizando la figura del artículo 175 de la Carta Magna provincial desde una los métodos de interpretación literal y originalista o auténtica, sosteniendo que el constituyente estableció en dicha norma una regla (habilitar la reelección del Gobernador y Vicegobernador) y dos hipótesis limitativas (reelección en el mismo cargo o sustitución entre las figuras de gobernador y vicegobernador).

Por último citan doctrina y jurisprudencia que entiende aplicable al caso y solicitan el rechazo de las impugnaciones deducidas y la oficialización de la candidatura de Alberto Weretilneck para compulsar como candidato a gobernador.

Comenzando a contestar la vista debo decir que el Artículo 175 de la Constitución Provincial, presenta hoy un grado de incertidumbre en cuanto a su alcance, al adicionarle necesariamente las circunstancias fácticas del candidato Alberto Weretilneck, en cuanto a definir si se adecuan o no a los supuestos de impedimento previstos en la normativa constitucional antes citada .

No puedo realizar un análisis sesgado de lo que prescribe el Art 175 de la Constitución de Rio Negro, sin dejar de considerar las disposiciones del Art. 180 de misma Constitución, la ley de acefalía 2239 y el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, todo de acuerdo a las consideraciones que efectuaré en el presente dictamen.

Ahora bien, en primer lugar es importante tener en cuenta que la tarea de interpretar una norma jurídica *"significa desentrañar su sentido para saber cuáles son los hechos que describe como condicionantes de la consecuencia que se*

*les habrá de imputar, y en qué consiste dicha consecuencia, de modo tal de averiguar si el caso sometido al examen del intérprete posee las características que habrán de configurar el supuesto de hecho al que la norma se refiere, a fin de aplicarle las consecuencias que ella ha previsto para tal supuesto."*¹

Y considero pertinente, por otra parte, citar un fallo de la Corte que dice: *"...Cuando la inteligencia de un precepto, basada exclusivamente en la literalidad de uno de sus textos, conduzca a resultados concretos que no se armonicen con los principios axiológicos enunciados en otro de rango superior y produzca consecuencias notoriamente disvaliosas, resulta necesario dar preeminencia al espíritu de la ley, a sus fines, al conjunto armonioso del ordenamiento jurídico y a los preceptos fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento normativo. De lo contrario, aplicar la ley se convertiría en una tarea mecánica incompatible con la naturaleza misma del derecho y con la función específica de los magistrados que les exige siempre conjugar los principios contenidos en la ley con los elementos fácticos del caso, pues el consciente desconocimiento de unos u otros no se compadece con la misión de administrar justicia (conf doctrina de Fallos 302-1284 y la jurisprud. allí cit.)".* (Corte Suprema, 12/9/96, "Brama jo, Hernán J.", J.A. N° 6.012 del 20/11/96).

Respecto de la interpretación de las normas constitucionales, debo resaltar en este sentido la denominada teoría del Neoconstitucionalismo, la cual es el resultado de la convergencia de dos tradiciones constitucionales que desde sus comienzos estaban en opiniones y fundamentos distintos: una primera que concibe a la Constitución como regla de juego de la competencia social y política, como pacto de mínimos y garantizados por la jurisdicción que permite asegurar la autonomía de los individuos como sujetos privados y como agentes políticos, a fin de que sean ellos en un marco democrático y relativamente igualitario, quienes desarrollen su plan de vida personal y adopten en lo fundamental las decisiones colectivas pertinentes en

¹ASEFF, M. L., La interpretación de la ley y otros textos críticos de la teoría general, Editorial Juris, Rosario, 2004, pág. 53-54.-

cada momentos histórico. Este es pensamiento de los Estados Unidos de Norteamérica, que se basa en la idea de supremacía constitucional y en su consecuente garantía jurisdiccional.

La segunda tradición, en cambio, entiende a la Constitución como el producto de un proyecto político estrictamente articulado con intenciones transformadoras y transicionales. En esta segunda tradición, la Constitución no es sólo una regla del juego sino parte del mismo a través de la inclusión de numerosas disposiciones materiales o de principios, en suma cláusulas materiales o con denso contenido axiológico que pretenden incidir en la agenda política en áreas tan diversas como el modelo económico o la acción del Estado en las esferas de educación o sanidad (iniciado por la Revolución Francesa).

En pocas palabras, el resultado de esta combinación, es decir el sustrato del Neoconstitucionalismo, podría resumirse así: la existencia de sistemas normativos encabezados por una Constitución -imbuida por un esquema de separación de poderes- que pretende condicionar de modo importante las decisiones de las mayorías a través de su carga axiológica y de las instituciones jurisdiccionales que garantizan su supremacía y en donde, a consecuencia de lo anterior, el protagonismo en la concreción de las disposiciones constitucionales no corresponde al legislador sino a los jueces.

Así expuesto surge una nueva ordenación de las fuentes formales del derecho que podría ser explicada de la siguiente manera. De una dinámica en la cual los derechos y obligaciones contenidos en la Constitución adquirirían fuerza en tanto eran desarrollados por la ley, se pasa a una relación de subordinación con la ley mediando entre las exigencias constitucionales y las exigencias prácticas. Lo cual, de paso, necesariamente nos obliga a pensar el principio dinámico que caracteriza el sistema jurídico; pues la innovación por parte de normas subconstitucionales, de acuerdo a esta nueva lógica, es válida en tanto su contenido sea deudor de los principios y valores contenidos en la Constitución, rasgo propios de los sistemas estáticos.

Así expuesto ahora también debe analizarse la cuestión no prevista, con las disposiciones de rango supra nacional incorporadas con rango constitucional a partir de la reforma constitucional del 1994 y que ya fueran anticipadas, que deben conjugarse toda vez que nuestra Carta Magna Provincial data del año 1988, lo cual necesariamente implica una evolución en la interpretación para lograr armonía que estos nuevos estándares constitucionales.

También debo mencionar que existen diversos métodos para llevar a cabo la interpretación de una norma cuando esta resulta ambigua u oscura, o ante la existencia de una laguna del derecho y que toda interpretación jurídica es discutible.

En el ordenamiento jurídico de nuestro país encontramos diversas referencias normativas que nos indican cuáles son los criterios a tener en cuenta al momento de realizar la interpretación de una norma previamente a aplicarla a un caso concreto.

La más importante de estas referencias ha sido ubicada en el Preámbulo de la Constitución Nacional, a cuyas cláusulas se les ha reconocido valor interpretativo² y en su artículo 28, a partir del cual se han elaborado los principios de limitación y de razonabilidad³.

Otra referencia de fundamental trascendencia era la que se encontraba contenida en el artículo 16° del Código Civil, disposición que con algunas modificaciones fue receptada en el artículo 2° del Código Civil y Comercial de la Nación, el cual dice: "*La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento jurídico.*".

Ha sostenido la Corte que "*... la regla de interpretación prevista en el artículo 16 (del Código Civil) excede los límites del derecho privado, puesto que*

²GELLI, M. A., Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, La Ley, 3° Edición.-

³Idem anterior, pág. 326-338.-

*los trasciende y se proyecta como un principio general vigente en todo el orden jurídico interno."*⁴.

Respecto al artículo 2° del CcyC, el Dr. Lorenzetti ha manifestado que *"...De conformidad con lo que señala la mayoría de la doctrina, la decisión jurídica comienza por las palabras de la ley. También se incluyen sus finalidades, con lo cual se deja de lado la referencia histórica u originalista, sino que se permite una consideración de las finalidades objetivas del texto al momento de su aplicación.- Se mencionan las leyes análogas, que tradicionalmente han sido tratadas como fuente y aquí se las incluye como criterios de interpretación, para dar libertad al juez en los diferentes casos... Se hace referencia al ordenamiento jurídico, lo cual permite superar la limitación derivada de una interpretación meramente exegética y dar facultades al juez para recurrir a las fuentes disponibles en todo el sistema. Ello es conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto afirma conformando una norma con el contenido de las demás, pues sus distintas partes forman una unidad coherente y que, en la inteligencia de sus cláusulas, debe cuidarse de no alterar el equilibrio del conjunto.- También deben tenerse en cuenta los conceptos jurídicos indeterminados que surgen de los principios y valores, los cuales no sólo tienen un carácter supletorio, sino que son normas de integración y control axiológico... Todos los tratados internacionales suscriptos por el país y que resultan obligatorios deben ser tenidos en cuenta para decidir un caso..."*⁵.

Respecto a la interpretación, la Corte ha sostenido que *"las leyes deben interpretarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que la informan, y de la manera que mejor se compadezcan con los principios y garantías constitucionales en tanto con ellos no se fuerce indebidamente la letra o el espíritu del precepto que rige el caso (Fallos 303:696; 304:849); que es propio de la interpretación indagar el verdadero sentido y alcance de las leyes mediante un examen atento y profundo de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, teniendo en cuenta su conexión con las demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente (Fallos 304: 1181, 305:1262 y 307: 146). Además, se destacó que*

⁴Fallos 312:957 citado por LORENZETTI, R., Aspectos Valorativos y Principios Preliminares, Nuevo Código Civil y Comercial de la República Argentina, Tribunales Ediciones, CABA, 2014, pág. 69.-

⁵Idem anterior, pág. 71-72.-

*la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, y cuando emplea varios términos opcionales como en el "sub judice" "director... o quien lo reemplace es regla segura de exégesis la de que esos términos no son superfluos, sino empleados con algún propósito, dado que la inconsecuencia en el legislador no se presume (Fallos 304:1820)."*⁶ y que *"La inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo cual las leyes deben interpretarse conforme al sentido propio de las palabras, computando que los términos empleados no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los conceptos."*⁷.

Por su parte, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ha dicho que: *"...Toda norma jurídica, aún las imperativas y de orden público, deben ser interpretadas razonablemente, en función de las circunstancias particulares del caso concreto, de los principios generales del ordenamiento jurídico, y de las normas de jerarquía constitucional que le atañen."*⁸

Ahora bien, no se debe dejar de lado el nuevo rumbo y los cambios en torno a los roles del Estado y emergen renovados paradigmas de la administración pública, por lo que en ese contexto, no deben dejar de estar presente la dimensión jurídica institucional y las importantes herramientas que a partir de la recuperación democrática se fueron incorporando al marco constitucional de la Argentina, las cuales pueden transformarse en aliadas a la hora del diseño y ejecución de políticas públicas de cara al ciudadano.

Distintos acuerdos e instrumentos internacionales ubican a la participación ciudadana entre los ejes centrales que deben perseguir los gobiernos y la administración. Todo ello a partir de la reforma constitucional de 1994 que agrega a los tratados supra nacionales como de jerarquía constitucional. Por ello es que reafirmo ahora que se debe interpretar lo previsto en el Art. 175 de la Constitución con los alcances del Art. 180 y la ley de acefalia N° 2239 y lo normado en los tratados

⁶CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN - Mansilla, Manuel A. v. Hepner, Manuel y otro - 19/12/1991

⁷CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN -Kreimbohn, Germán y otro v. Caja Administradora del Fondo Especial del Seguro /CAFES y otro - 02/12/1993

⁸STJ - 25501/11 - Incidente de Impugnacion en Autos Unidos por Rio Negro S Oficializacion de listas de candidatos S/ APELACION - 09/09/2011

supranacionales de rango constitucional.

Por ello es que al no encontrarse prevista la situación de Weretilneck en el Art 175 debe tenerse en cuenta también los tratados de jerarquía constitucional, de los cuales se puede mencionar "El Código Iberoamericano de Buen Gobierno", que fuere suscripto en Montevideo el 23 de junio de 2006 y constituye un claro ejemplo, ya que entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

También declara que resulta necesario el afianzamiento de la participación ciudadana, esencial para el fortalecimiento de la democracia y resulta necesario contemplar su faz jurídica – institucional.

Claro está que una constitución es mucho más que un conjunto de normas, ya que señala principios, derechos y garantías considerados esenciales, además, constituye la ley fundamental de un sistema normativo, y también refleja un cúmulo de valores compartidos, expresando un ideario de sociedad.

En virtud del régimen federal del estado adoptado, la Constitución Federal (lo mas alto de la pirámide Kelseneana), convive junto a una constitución por cada una de sus provincias y una de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que determina un complejo, pero enriquecedor marco normativo.

De acuerdo al artículo 5º de la Carta Magna Federal, cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, respetando los principios, declaraciones y garantías de la misma, asegurando la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. A lo que se agrega "*bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*". Desde la recuperación del sistema democrático a fines del año 1983, se ha venido dando un marcado proceso hacia las reformas de las cartas constitucionales argentinas, produciéndose una actualización en la gama de derechos y garantías, una modificación de sus estructuras institucionales, la

profundización de la autonomía municipal y un espacio creciente ha venido adquiriendo la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Reitero que una innovación muy trascendente en materia de derechos lo constituye la jerarquización constitucional de determinados instrumentos internacionales de derechos humanos, que a su vez dispone que *"tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos"*.

También es regla que el constituyente ordene a los poderes constituídos la adopción de medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidad y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución. Estos instrumentos (tratados y convenciones) incorporan nuevos derechos relacionados con la participación: como el derecho al sufragio y la participación política, a la participación en la vida cultural, en organizaciones no gubernamentales, en la formulación de planes de desarrollo, y disposiciones relacionadas con minorías étnicas, educación para la participación o los deberes de las personas respecto a la comunidad.

Se puede afirmar que el sufragio y la participación ciudadana en sus máximas expresiones se encuentran previstas las siguientes Declaraciones supra nacionales que gozan de jerarquía constitucional y que son; 1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 2) Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 5) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La reforma constitucional de 1994 claro esta, ha conferido la misma jerarquía de la constitución a algunos instrumentos internacionales de derechos humanos (declaraciones y tratados o pactos) en el Art. 75 inc. 22 y los que no quedan dotados de jerarquía constitucional los ha definido como superiores a las leyes. Con tal supralegalidad queda investido el derecho a la integración y el derecho

comunitario. Por ello es que en el constitucionalismo subnacional de la Argentina la participación de los ciudadanos adquiere un papel preponderante.

La participación aparece desde los preámbulos de las constituciones: el preámbulo (del latín *preambulus*: -lo que va adelante-), constituye exposición que antecede a leyes y demás actos de poder público que explicara los motivos y fines de dichos actos.

Establecidos estos conceptos, entiendo que si se procede como ha hecho el accionante, a desagregar el Artículo 175 del la Constitución de Río Negro, se debe proceder diferenciando todos los supuestos que el mismo incluye.

En primer lugar, entiendo que del primer párrafo, el cual reza "*El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez*", se deben extraer dos situaciones distintas: **a) El gobernador y el vicegobernador pueden ser reelectos por un nuevo período y por una sola vez** y **b) el gobernador y el vicegobernador pueden sucederse recíprocamente por un nuevo período y por una sola vez.**

Entiendo que ello es así porque la "o" ubicada entre ambos supuestos los separa, marcando dos alternativas que pueden darse de forma conjunta o de forma individual.

Es decir, los supuestos contemplados por el Artículo 175 son dos, uno en el cual una fórmula electoral conformada por A y B, donde A es electo gobernador y B vicegobernador y pueden ser reelectos por una única vez. Y el segundo supuesto es aquel donde A es electo gobernador, B vicegobernador y luego B es electo gobernador y A vicegobernador, pudiendo ser reelectos por una única vez.

Por otra parte cuando el texto refiere a si han sido reelectos se refiere a la reelección del mismo cargo en el que se encontraba.

En el presente caso, y teniendo presente el supuesto que denomine a), tenemos que el Sr. Weretilneck **fue electo** vicegobernador en los comicios realizados en el año 2011, como integrante de la fórmula Soria – Weretilneck, asumiendo funciones el 10 de diciembre del mismo año.

Debido al fallecimiento del Gobernador Carlos Soria y en aplicación del artículo 180 inc. 2) de la CRN y de lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley de Acefalía, es que el 03/01/2012, Weretilneck jura como gobernador, habiendo permanecido en el cargo hasta el 10 de diciembre del año 2015. Se puede deducir ahora que existió un reemplazo legal y el término de "sucesión" del mencionado artículo se refiere a la sucesión por elección, no por reemplazo causada por otra cuestión institucional. Esta cuestión (básicamente acefalía) es una institución no esperada y por ende no previsible por la constitución.

Por ello es que entiendo que las normas deben interpretarse en conjunto. Por lo que ahora entran en juego las disposiciones del Art. 180 inc. 2) y la Ley de Acefalía que no se puede abstraer de este análisis fáctico respecto de lo estipulado en el Art 175 de la Constitución Provincial.

Es importante destacar que durante el período 03/01/2012 – 10/12/2015, Weretilneck completó el mandato iniciado por Soria, sin haber durado este ejercicio los 4 años de duración previstos en el artículo 174 de la CRN.

Respecto al supuesto b) de sucesión recíproca, la misma no fue posible en virtud de que el fallecimiento de Carlos Soria, claramente aniquiló esta posibilidad.

En cuanto al período 10/12/15-10/12/19, la fórmula electa estuvo conformada por Weretilneck como gobernador y Pesatti como vicegobernador, siendo este el primer mandato en el cual Alberto Weretilneck **fue electo** para ese cargo, motivo por el cual entiendo que no se encuentran presentes ninguno de los dos supuestos contenidos en el artículo en cuestión, sobre todo teniendo en cuenta que el constituyente eligió utilizar el término "**reelectos**" dejando de esa forma afuera el supuesto de quién asume el cargo por acefalía.

El segundo párrafo del artículo 175 cuando dice "*Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos sino con un período de intervalo*" establece una limitación respecto de aquellos casos que encuadren en alguno de los supuestos a) o b) previamente desarrollados,

por lo cual, en el entendimiento de que este caso concreto no encuadra en ninguno de esos supuestos, entiendo que no tiene demasiado sentido realizar una interpretación pormenorizada del mismo ya que la letra de este segundo párrafo es por demás clara.

Mucho se ha especulado respecto a las intenciones que los convencionales constituyentes tuvieron al incorporar el artículo 175 en la reforma constitucional de 1988, (recuerdo que en la Constitución de 1957 establecía como principio el "no reeleccionismo"); sin embargo, habiendo realizado una detenida lectura de la Reunión Nro. 10 realizada durante los días 04, 05 y 06 de mayo de 1988 y de los Exptes. Orden 054 Nro. 078/88, 125/88, 089/88, 107/88, 073/88, 136/88, 222/88, 191/88 y 256/88 que documentan el debate parlamentario y los dictámenes elaborados por la Comisión de Poderes Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, nada indica que los constituyentes hayan previsto la aplicación del artículo 175 a un caso de acefalía definitiva como este, del cual no hay precedente alguno, ni doctrinario ni jurisprudencial.

Nino en su obra "La Interpretación de las Normas Jurídicas" edit. Astrea, sostiene que los legisladores también se encuentran condicionados en cuanto a la expresión de su intención, por las leyes y las reglas de inferencia lógica. Por eso es que también debe tenerse en cuenta que las normas que un legislador sanciona necesariamente e indefectiblemente se insertan en un sistema integrado, también por otras normas que existen o se integran (Art. 75 inc 22 de CN) por lo cual al unirse pueden derivarse a consecuencias no advertidas por el legislador o bien surgir problemas lógicos – como las contradicciones, lagunas, redundancias, situaciones no previstas etc.- que no se presentan cuando la norma esta aislada sino una vez que entran en relación con el resto del sistema jurídico.

Las palabras cumplen su papel de comunicar ideas pero no en forma aislada sino formando parte de oraciones. Entiendo que la norma no es ambigua, tampoco es imprecisa, no tiene carga emotiva (tal cual sostiene el ilustre jurista ut supra mencionado) que permita otra interpretación, no es redundante pero si

estamos en presencia de una laguna normativa cuando se analiza en conjunto con las disposiciones del Art. 180 y la ley de acefalia N° 2239.

La doctrina la define a la laguna normativa de la siguiente manera: “ *un cierto caso que constituye una laguna de un determinado sistema normativo, cuando ese sistema no correlaciona el caso con alguna calificación normativa de determinada conducta (o sea con una solución)*. Desde ya que existen juristas y filósofos del derecho que niegan admitir la presencia de lagunas en el derecho siendo el mayor exponente Hans Kelsen quien sostiene que todo sistema jurídico contiene el llamado principio de clausura, es decir, que un enunciado que estipula que todo lo que no esta prohibido esta permitido. Se concluye con esto que cuando la norma del sistema no prohíbe una cierta conducta de cualquier modo, tal conducta recibe una calificación normativa (su permisión) en virtud del principio de clausura que permite toda acción no prohibida o vedada.

Dos pronunciamientos hubo respecto de la interpretación del Art 175 de la Constitución Provincial en oportunidad de tratarse la causa ***"MASSACCESI, Horacio y Otros s/ Promueve demanda declarativa de certeza s/ Apelación"***(Expte. N° 16.386/01), siendo oportuno nuevamente resaltar que las normas deben interpretarse de acuerdo a su redacción y si surgen dudas serias como es el presente caso, puede el interprete darle el significado conforme la totalidad de las normas del plexo normativo aplicable. Asi lo expresó el Procurador General en el dictamen Nro 291/02 del auto ut supra mencionado sosteniendo “*...pero lo cierto es que las normas, primeramente, deben ser aplicadas conforme fueron redactadas y sancionadas, y sólo después, si surgen dudas serias, y si existe más de una interpretación posible, puede el intérprete apartarse del significado idiomático estricto.*”

Oportunamente en los autos referenciados el Tribunal Electoral resolvió :“*... Hacer lugar a la accion de certezay en consecuencia, declarar que el Art 175 de la Constitucion de la Provincia de Rio Negro impide a quien ha sido reelecto consecutivamente dos veces como gobernador (Dr Pablo Verani) o Vicegobernador*

(Ing Bautista Mendioroz)... ser elegido nuevamente para cualquiera de los dos cargos, sin que hubiera transcurrido por lo menos un periodo de intervalo..." ., siendo luego revocados por el Superior Tribunal de Justicia. Asimismo debo remarcar que en esta circunstancia factica Mendioroz habia accedido en dos ocasiones mediante el voto popular el cargo de Vicegobernador.

En dictamen 291/02 antes mencionado el Procurador sostuvo que: *".... yendo al fondo, considero que el art. 175 de la Constitución Provincial es terminante en su redacción, y que no admite lugar a dudas en el sentido de que, quien ha desempeñado dos veces el cargo de vicegobernador, no puede postularse para gobernador. La norma constitucional no puede entenderse de otro modo."* ... siendo claro y preciso sobre la cuestión fáctica de Mendioroz la cual reitero no es igual a la expuesta en el presente proceso en donde esta en tela de juicio la postulación de Weretilneck .

En los mencionados autos y ampliando lo dicho en párrafo anterior, el Superior Tribunal de Justicia resolvió revocar el fallo número diecinueve de fecha 30 de noviembre del 2001, dejando sin efecto el pronunciamiento del Tribunal Electoral Provincial por improponibilidad de la pretensión en los términos de los arts 24, 121, 213 y cc de la C.P. y los arts 42, 43, 46, 106, 108, 109, 121 y SS, 128, 132 y cc de la Ley 2431 (Código Electoral y de los Partidos Políticos).

En la continuidad debo destacar ahora que en el voto rector del Dr. Lutz sostuvo que: *"... 16.- **"OBITER DICTUM"**.-...Me remito al punto 14.E) de "ut supra" en cuanto a excluir esos componentes ético políticos de la situación subyacente de la tarea asignada a los jueces en un proceso determinado; para el caso, esta causa.- A modo de ejemplos, si quienes fueron electos "Presidente" en 1946 y 1989 y juraron según la Constitución de 1853, reformada ésta en el curso de sus mandatos, podían o ni ser reelectos en 1952 y 1995, o si quien fue electo "Gobernador" en 1987 y juró según la Constitución de 1957, reformada ésta en su mandato, podía o no ser reelecto en 1991; interpretaciones "restrictivas" podrían haber llevado a negar la habilitación a ser candidatos, infringiendo "... EL PRINCIPIO DEMOCRATICO DE*

QUE AL PUEBLO SE LE DEBEN OFRECER TODAS LAS ALTERNATIVAS PARA QUE SU ELECCION SEA LA DEL CIUDADANO QUE OBTIENE EL MAYOR CONSENSO ..." (ver "ut infra", propuesta de los Sres. convencionales constituyentes Ing. JUAN AGUSTIN ARTURO, Esc NESTOR BELMONTE y Dra. GRACIELA CAMPANO ("L- 078")....".-En resumen, un criterio distinto al de la sentencia en crisis, que la entiendo "inhabilitante", mientras que para mi, si se completan todas las secuencias de la Ley 2431 incluyendo el temporáneo debate de oficialización de precandidaturas y candidaturas para aplicar el art 175 de la C.P., entre las dos posiciones en puja, una "inhabilitante" por los principios de periodicidad y alternancia en una democracia indirecta fundada en la soberanía del Pueblo y los Tratados internacionales y otra "no proscriptiva" con la argumentación de no taxatividad, inexistencia de un claro texto normativo, el uso de "recíprocamente" en vez de "consecutivamente" y que todo lo no prohibido, está permitido, agregando los ya referenciados antecedentes de los Sres. convencionales constituyentes y las comisiones de la Convención de 1988, soy de opinión que satisfechos todos los recaudos "in extremis", ante la inexistencia de una voluntad explícita del constituyente o del legislador, es aconsejable optar por un criterio "habilitante", si es que previa e internamente el partido al que pertenece lo elige candidato (hecho inexistente al presente)....".-

La Cámara Nacional Electoral ha dicho que "El primer intérprete de la Constitución Nacional es el legislador al sancionar las leyes que reglamentan su ejercicio, y son los jueces sus intérpretes finales. Así, las normas, fundamentalmente las constitucionales, deben interpretarse por el Poder Judicial de la Nación, quien deberá buscar el sentido que ha querido darle el legislador en su aplicación concreta. Ante la falta de claridad de las normas debe estarse a la interpretación que concede o amplía los derechos y no por la que los restringe o extingue. (Del voto de la doctora Riva Aramayo)." ⁹, doctrina que entiendo aplicable al presente caso, en el cual, ante la ausencia de una norma que permita compatibilizar las disposiciones del artículo 175 de la Constitución de Rio Negro, con las relativas a la acefalía

⁹CÁMARA NACIONAL ELECTORAL - Fernández, Roberto - 17/03/1998

definitiva, corresponde a realizar la interpretación más favorable a la ampliación de derechos por cuestión de duda.

Ello es así toda vez que analizada toda la normativa citada (Art. 175, 180 de la Constitución Provincial, el Art. 75 inc. 22 de Constitución Nacional que incorpora con el carácter de constitucional los tratados supranacionales y la Ley Provincial N° 2239 de Acefalia), surge que los supuestos previstos en la norma del Art. 175 no encuadraría en la situación fáctica presentada por el candidato Alberto Weretilneck, toda vez que surge que fue electo vicegobernador para el periodo 2011-2015, luego completo el mandato de los años 2012-2015 como reemplazo legal y luego fue elegido gobernador en el periodo 2015-2019. Está claro que Weretilneck no fue designado gobernador por el voto popular en la primera ocasión.

En materia jurisprudencial y que más se asemeja a la cuestión de interpretación constitucional en materia de reelecciones y acefalías, se puede destacar lo resuelto por el Tribunal electoral de Jujuy en el expte N° 1059/2003 caratulado "Dr. Pablo Marmol y Marcia Cecilia Rodriguez s/formulan Oposición" y conocido como "caso Fellner" en la cual se resuelve en una problemática similar a la tratada en autos.

Allí se impetró impugnación al candidato a gobernador por el Partido Justicialista conforme las prescripciones del Art. 127 de su Carta Magna Provincial, haciendo especial énfasis a la trascendencia y gravedad institucional que se presentaba y fundado en asegurar la vigencia de las supremas instituciones republicanas establecidas en la carta magna (específicamente en la temporalidad y alternancia del ejercicio del poder político). Así expuesto fue que el Tribunal resolvió no hacer lugar a la impugnación impetrada, en donde destacan la extraordinaria situación de acefalia presentada en donde Fellner accedió a la gobernación no por la elección popular sino que lo hizo conforme lo dispuesto por la Asamblea Legislativa llamada a esos fines.

Destaco también que en el segundo período Fellner si tuvo acceso a la gobernación mediante el voto popular, por lo que en esa ocasión debía

computarse lo previsto en el Art. 127 de su carta magna. respecto a los supuestos previstos como impedimentos legales.

Para finalizar atento los argumentos de hecho y derecho expuestos se pueden llegar a dos conclusiones con un mismo resultado y que serían:

1.- Que el Tribunal Electoral entienda que de la lectura e interpretación de los Art.175, 180 de la Constitución de Río Negro y la Ley 2239 de Acefalia, el candidato Werwtılneck no se encontraría impedido de participar en los comicios por no estar comprendido en ninguno de los dos supuestos previstos por el Art 175.

2) O que de esta interpretación surgan dudas atenta la inexistencia de un claro texto normativo, por lo que analizado también ahora con los tratados supracionales de rango constitucional incorporados por el Art 75 inc 22 (Reforma Constucional de 1994) y al haber dos interpretaciones de la norma (una habilitante y otra proscriptiva, cobra preponderancia el principio democrático que establece que al pueblo se le deben dar o poner a su alcance todas la alternativas para elegir y a favor de la participación de los candidatos y no de la proscripción por lo que Weretilneck estaría habilitado para los comisios.

ES MI OPINION

FISCALIA DE CÁMARA Nº 1, 22 de febrero de 2019.-

**DR. HERNAN TREJO
FISCAL DE CÁMARA**