



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
JUNTA ELECTORAL

Visto:

La presentación efectuada por la señora Silvina Martínez, en la que realiza una serie de impugnaciones en los términos del art. 22 de la ley 5109 y solicita excluir a algunos ciudadanos de las candidaturas de las listas presentadas para las elecciones convocadas para el 7 de septiembre de 2025, así como el informe de la Secretaría de Actuación y

La dra. Hilda Kogan dijo:

Considerando:

I.- Que la presentante manifiesta que por derecho propio plantea la impugnación, en los términos del artículo 22 de la ley 5109, de diversas candidaturas presentadas para las próximas elecciones del 7 de septiembre, en función de su presunto carácter testimonial.

Que expresa que se ha difundido públicamente que una serie de ciudadanos se presentan a candidatos sin vocación real de asumir los cargos en caso de resultar electos.

Que luego hace una diferencia entre algunos ciudadanos que si habrían manifestado que asumirían en contraposición de otros que eventualmente no lo harían. Todo fundado en una serie de publicaciones periodísticas que cita.

Que afirma que la mayoría de ellos son intendentes en ejercicio que han anunciado pública o tácitamente que no asumirían los cargos para los cuales se presentan. Agrega que las candidaturas obedecen a una estrategia político-electoral para reforzar listas o asegurar el control de sus distritos, pero sin intención real de ejercer la función para la que se postulan.

Que solicita a la Junta a que intime a los candidatos señalados a expresar mediante declaración jurada su intención expresa de asumir el cargo de resultar electos. Solicita también que se evalúe la legalidad de dichas postulaciones y que en caso de constatare la simulación se tomen las medidas pertinentes para preservar la integridad del acto comicial.

II.- Que debe señalarse que la presentante no invoca ni acredita ningún tipo de legitimación para deducir las impugnaciones de marras y que además, contrariamente a lo manifestado por la misma, dicha impugnación es inoportuna, pues la ley, que ella misma cita, expresa que las impugnaciones deben deducirse una vez oficializadas las candidaturas, cosa que al momento no ha ocurrido.

Que si bien, la presentación adolece de las cuestiones señaladas, esta Junta considera que, por la trascendencia institucional que tiene el tema de las candidaturas denominadas “testimoniales” y que, por haberse manifestado con anterioridad sobre el tema (21 de mayo de 2009 en el expte. 5200-12306/09), corresponde expedirse sobre la cuestión.

III.- El principio de legalidad.

Sostiene Linares Quintana que *“El rasgo que mejor tipifica al Estado de Derecho que es el Estado constitucional es la sujeción de todos sus actos a la ley, asegurándose así, el imperio de ésta. Significa éste –según Dicey- la supremacía absoluta o predominio de la ley regular opuesto a la influencia del poder arbitrario, y excluye a la existencia de lo arbitrario de la prerrogativa, o aun de una gran autoridad discrecional del gobierno.”* (Linares Quintana, Segundo V. “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”, T. 4, pág. 243, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1978).

Así nuestra Constitución Nacional consagra en el art. 19 in fine el conocido principio que prevé que **“...Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.”**

Se debe observar que enfáticamente uno de los principios del Estado de Derecho es que todo acto estatal que de alguna manera restrinja o limite derechos o imponga determinadas conductas, debe obligatoriamente fundarse en una ley.

Cuando estamos hablando de restricción a derechos y sobre todo uno de los derechos políticos más importantes como es el de ser elegido, la restricción legal debe ser clara y expresa, no puede interpretarse analógicamente como así tampoco se puede intentar ver restricciones donde no existen pues se estaría ante el peligro de ejercer una restricción arbitraria de derechos, es decir,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
JUNTA ELECTORAL

las restricciones a los derechos políticos deben ser analizadas bajo un prisma absolutamente estricto de interpretación.

En este sentido Juan F. Linares expresa que “...*todo acto del Estado que interfiera con la libertad jurídica del individuo aumentando el caudal de sus obligaciones, debe apoyarse en ley formal o material-formal, vale decir, en leyes del legislador, sea inmediatamente o sea mediatamente a través de normas intermedias de aplicación de una ley formal o material-formal **restringtivamente interpretadas**. Es decir, que el acto estatal debe ser aplicación, **mediante interpretación restrictiva**, de una ley del Congreso o legislatura, o de reglamentos, ordenanzas o edictos, que sean aplicación válida mediata o inmediata de aquella ley.*” (el resaltado nos pertenece) (Linares, Juan F. “Términos para recurrir a la justicia administrativa fijados por analogía”, L.L. 54, pág. 777).

En virtud de lo antedicho se debe señalar que no surge de la ley electoral provincial (ley 5.109), ni de la Constitución Provincial, Constitución Nacional o de los tratados internacionales que forman parte del bloque de legalidad, ningún elemento que permita a esta Junta hacer lugar a las impugnaciones planteadas.

Si por el contrario, esta Junta hiciera lugar a las impugnaciones, allí si se estaría violando manifiestamente el principio de legalidad por prohibir una conducta sin basarse en la ley.

Con similar criterio manifiesta Bidart Campos que “*Cabe remarcar que si hay un ámbito del mundo jurídico donde con más intensidad se desenvuelve la acción política es el derecho constitucional y, dentro de él, el derecho constitucional del poder. Renunciar a calzar en la horma de la Constitución a la actividad política equivaldría a negar que la Constitución es normatividad jurídica o, al menos, a no reconocerle la fuerza normativa con que vincula a los poderes políticos y a la actividad política.*” (Bidart Campos, Germán J. “El derecho a la Constitución y su fuerza normativa”, Ediar, Buenos Aires, 1995, p.22).

Como lo dijo esta Junta en el precedente del 21 de mayo de 2009 (expte. 5200-12306/09) es disvalioso para el sistema institucional y éticamente reprochable que una persona se postule para un cargo a sabiendas que no asumirá, sin embargo no es ilegal, por lo que no puede ser observado a priori por ello.

Pues no puede reclamársele a este Organismo de la Constitución ni al Poder Judicial la aplicación de restricciones inexistentes en nuestro sistema jurídico, porque como lo dijera la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, el Poder Judicial y este Organismo ajustan su desempeño a un sistema jurídico integrado por los tratados internacionales, las normas constitucionales, legales y reglamentarias y que no es la Justicia la que ha sancionado dicho bloque normativo al que debe sujetar necesariamente su labor en un estado de derecho, (RESOLUCIÓN SCJBA N° 744/09 del 1° de abril de 2009).

IV.- El electorado pasivo o “el derecho a ser elegido”.

El derecho electoral se ocupa tanto del electorado activo (los individuos que tienen derecho a elegir) como del llamado electorado pasivo, es decir, los individuos que tienen derecho a ser elegidos.

En tal sentido expresa Bidart Campos que *“Como principio general ha de tenerse presente que cuando la constitución establece las condiciones de elegibilidad, ellas no pueden ser ampliadas ni disminuidas por la ley ni por ninguna otra norma; en cambio cuando guarda silencio, aquellas condiciones pueden ser fijadas por los órganos competentes del poder constituido.”* (Bidart Campos, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Tomo II, pág. 36 y ss., Ed. Ediar, Bs. As. 1986).

Conforme lo expresado en el punto III, no existe normativa que permita impugnar las candidaturas en crisis.

Es pertinente recordar que no se debe confundir **incompatibilidad** con **inhabilidad** con **inelegibilidad**.

Enseña Bidart que la incompatibilidad impide desempeñar simultáneamente dos o más cargos, la inhabilidad impide desempeñar un cargo, con abstracción del desempeño de otro; la inelegibilidad impide la designación por falta de los requisitos en el candidato. Quien es inhábil o inelegible para un cargo no lo puede ocupar ni ejercer; si se lo nombra o elige, hay nulidad en el acto respectivo; en cambio, quien tiene incompatibilidad puede ser electo o designado, pero debe optar



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
JUNTA ELECTORAL

por uno de los cargos incompatibles. O sea que la incompatibilidad no afecta la capacidad exigida al electorado pasivo. (Bidart Campos, Germán J., Op. Cit., pág. 37).

Esto implica que quien ejerce un cargo puede ser candidato a otro, en tanto y en cuanto al momento de la asunción renuncie a alguno de los dos, por lo que no se le puede vedar dicha posibilidad. (En este sentido CNE in re “Duce, Jorge L. s/acción declarativa de derechos c/Fernando De la Rúa y Graciela Fernández Meijide” Fallo n°2481/98; Fallo n° 616/88, entre otros).

V.- Los principios del Derecho Electoral.

Este Organismo de la Constitución debe hacer primar el principio rector del derecho electoral, que es **el principio de participación**.

Expresa este principio que entre dos posibles alternativas debe ser preferida aquella que mejor se adecue a la solución más compatible con el ejercicio de los derechos garantizando la concurrencia a los comicios nacionales de todas las agrupaciones políticas, es decir el derecho a oficializar candidatos sin alterar el racional principio de igualdad y admisibilidad en los cargos públicos electivos.

Puesto que **el pronunciamiento del poder electoral del pueblo exige plena participación porque es la que le va a proporcionar legitimidad** (CNE Fallo 3451/05 in re “Tomás Mario Olmedo y otros s/acción declarativa y medida cautelar del decreto del P.E.N. N° 535/2005” Expte. n°3960/05).

En tal sentido tiene dicho en más de una oportunidad la Cámara Nacional Electoral que *“Que es doctrina del Tribunal que entre dos posibles soluciones debe ser preferida aquélla que mejor se adecue al principio de participación -rector en materia electoral- y que en caso de duda el intérprete debe inclinarse por la solución más compatible con el ejercicio de los derechos”* (cf. Fallos CNE 1352/92; 1756/94; 2102/95; 2167/96; 2528/99, 3451/05, entre muchos otros).

Sostuvo dicho Tribunal in re “Tomás Mario Olmedo y otros s/acción declarativa y medida cautelar del decreto del P.E.N. n°535/2005” que *“...cualquier exégesis hecha por los jueces debe privilegiar el servicio de justicia ante la trascendencia de un proceso electoral cuya dinámica le*

da vigencia efectiva a los artículos 1º, 22, 33, 37, 46 y 81 de la Constitución Nacional. Por otro lado, garantizando la concurrencia a los comicios nacionales de todas las agrupaciones políticas, **o sea el derecho a oficializar candidatos sin alterar el racional principio de igualdad y admisibilidad en los cargos públicos electivos.** Puesto que el pronunciamiento del poder electoral del pueblo exige plena participación porque es la que le va a proporcionar legitimidad” (cf. Fallos C.N.E. 751/89, 2648/99 y 2649/99). El Código Electoral Nacional “privilegia un criterio de interpretación amplio rigiendo los principios de igualdad y participación de todas las fuerzas políticas que pretendan competir en los procesos comiciales. Caso contrario una cuestionada decisión judicial discutible, como ocurre en autos, excluye del acto electoral a una [...] [agrupación política] que ha sido reconocida legalmente, lesionando aquellos principios de igualdad y participación respecto a la forma representativa de gobierno en impredecible detrimento de la legitimidad [de] que deben gozar todos los comicios honorables y garantidos” (cf. fallo cit.).

Concordemente, se explicó que “debe primar el principio de participación frente a ápices formales, procurando la intervención en el acto eleccionario de todas las agrupaciones que representan los distintos sectores del pensamiento político de la ciudadanía a fin de que el elector tenga a su disposición todas las opciones posibles” (cf. Fallos CNE 1902/95)”.

Es en virtud de este principio de participación en conjunción con el principio de legalidad que no pueden crearse pretorianamente requisitos que no existen en la ley, en este sentido hay que recordar la posición de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dres. Fayt y Boggiano cuando expresaron que “...en el sistema republicano de gobierno el derecho a ser elegido para integrar alguno de los poderes públicos del Estado reviste interés institucional. Su ejercicio admite, obviamente, una razonable reglamentación, pero ella debe sustentarse en motivos de incuestionable utilidad. El constituyente provincial o el legislador encuentran en esta materia un ámbito particularmente restringido para el discrecional ejercicio de los poderes normativos que les son propios. Ello es así, pues cuanto menos óbices reglamentarios existan para el ejercicio de aquel derecho mayor será el espectro de posibilidades que se le presentará al electorado, y, por ende, mejor podrá manifestarse la voluntad del pueblo que concurra a las urnas.” (C.S.J.N. in re “Acción Chaqueña” Fallos 314:1163).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
JUNTA ELECTORAL

Como sostuviera la Justicia Federal al considerar este tipo de candidaturas, debemos decir que llevar al rango de “engaño, señuelo o carnada” la postulación de estos candidatos “...*es una conclusión que no puede compartirse, al menos sin desmedro de la autoridad que al electorado cabe reconocer en un sistema democrático. Más aun entiendo que ello resultaría discriminatorio.*

La Justicia Electoral debe comprobar la existencia de los requisitos constitucionales y legales de los candidatos y resguardar la voluntad del elector, pero no sustituirla o erigirse en su tutor.” (el resaltado nos pertenece) (Juzgado Federal de La Plata N° 1, in re “Novello Rafael Víctor y otros s/impugnan candidatura a diputado nacional” Expte. Letra “N” N° 1, año 2009, incidente de los autos “Alianza Frente Justicialista para la Victoria s/ oficialización de lista de candidatos a diputados nacionales para la elección del 28 de junio de 2009, Expte. Letra “A” n° 16, año 2009).

Se debe señalar, al igual que lo hizo la Justicia Federal en los autos citados ut supra, que es cierto también que muchas de las consideraciones vertidas por la impugnante en estos obrados tienen su pertenencia al proceso electoral y no al llevado ante este organismo. Por ello deberá ser allí, en el proceso de elecciones, donde cada uno podrá resaltar sus virtudes y demostrar las debilidades ajenas, a los efectos de conseguir para si la voluntad del electorado (en igual sentido S.C.B.A. Voto de los Dres. Francisco H. Roncoroni y Luis E. Genoud in re “Rivas, Jorge y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad ley 13.063” del 20/08/2003).

VI.- Daño a la integridad del sistema por omisión legislativa.-

Que ya en 2009, cuando esta Junta resolvió la cuestión de las candidaturas testimoniales (resolución del 21 de mayo de 2009 en el expte. 5200-12306/09) expresó la necesidad de la regulación de la cuestión por vía legislativa.

Que, si bien en dicha oportunidad este Organismo de la Constitución exhortó a los poderes del estado a resolver la cuestión, luego de 15 años, no hubo ningún tipo de regulación.

Que por ello corresponde reiterar dicho pedido al Poder Legislativo Provincial a que regule el tema, haciéndole saber que esta Junta pone a disposición de la Honorable Legislatura de la

Provincia a sus equipos técnicos para asistir, en lo que consideren corresponder, para obtener una regulación como tienen varios países.

Que corresponde manifestar la preocupación de este Cuerpo por la clara deficiencia legislativa que deviene en una desprotección al elector de la Provincia, en similares términos en que lo hizo la Suprema Corte de Justicia de la Provincia en "Apoderado del MO.PO.BO, Apoderado del M.I.D. y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja" (Ac 102.434), "Partido Unión del Centro Democrático sta. Reconocimiento" (Ac 106.992), "Partido Unión Popular sta. Reconocimiento" (Ac 106.993), "Movimiento Socialista de los Trabajadores s/recurso de queja" (ac 107.014), entre otros, donde se expresó que resulta necesario exhortar a los poderes del estado a que aborden la regulación que prevea situaciones como la presente.

Que, en virtud de lo antedicho se debe afirmar que no se advierte argumento jurídico que permita hacer lugar a las impugnaciones planteadas.

Así lo voto.

La Dra. Ana María Bourimborde dijo:

Adhiero al voto de la Presidente Dra. Hilda Kogan.

El Dr. Eduardo Raúl Delbes dijo: Adhiero al voto de la Presidente Dra. Hilda Kogan y reitero, como manifesté en la Resolución de fecha 21 de mayo de 2009, en las actuaciones "APODERADOS UCR Y ARI S / IMPUGNACION DE CANDIDATURAS TESTIMONIALES"



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
JUNTA ELECTORAL

(EXPTE. N° 5200 12306/09), entre otras, que resulta necesario exhortar a los poderes del estado a que aborden el tratamiento del tema sin postergaciones que atentan a la fé pública.

El Dr. Gustavo Juan De Santis dijo:

I. Hago mío el relato de los antecedentes con el que progresa la intervención de la Dra. Kogan.

Desde esa plataforma, adhiero a cuanto desarrolla en el punto II de su voto, pues también advierto la ausencia de toda acreditación de la solicitante, que sea relativa a su legitimación para deducir la impugnación que articula.

Asimismo, considero determinante el contorno prematuro de esa presentación, como argumento bastante para desestimarla, por aplicación del artículo 22 de la ley 5109.

Esa disposición normativa no deja margen de duda, en relación con la oportunidad adjetiva para deducir impugnaciones a los candidatos de las fuerzas políticas, en cuanto la establece en los cinco días posteriores a la oficialización de listas (art. 22 ley 5109 cit.).

Pendiente aun esa contingencia, que es condición necesaria a toda impugnación, cualquiera sea su causa, la deducida, que no individualiza tampoco a quienes se consideran incursos en la causal de inhabilidad que la abastece, no puede prosperar.

Veo suficiente a ese núcleo argumental para rechazar la impugnación que ventila el presente.

II. Sin embargo, no escapa a mi consideración la notoriedad en la que informa la Dra. Kogan el desarrollo conceptual que sigue a esa primera inferencia, en los apartados III, IV y V de su voto.

En tal sentido, debo decir, que más allá que esa valoración deba acompañar al acto de oficialización de listas o al de pronunciamiento singular de las impugnaciones que se deduzcan después de ella, nada obsta a que la Junta Electoral fije criterio relativo, con tributo a cualquiera de las dos ocasiones, estableciendo una pauta general de entendimiento como la que propone la exégesis que acompaño y que ya dejara establecida este mismo organismo por resolución del 21.05.2009, a la que cabe reenviar..

Así, con arreglo a lo expuesto, formulo mi adhesión.

III. Discrepo, en cambio, respecto a la exhortación al Poder Legislativo, que la intervención de la Dra. Kogan consigna bajo los fundamentos del apartado VI, en cuanto perfilan una situación de daño a la integridad del sistema, por omisión legislativa, que no aprecio con presencia reinante.

Ello así, en la medida que los principios generales del derecho, que han sido considerados, son los componentes que, presentes en el sistema jurídico, dan respuesta suficiente a la cuestión que suscita el caso y para la que la falta de norma legal expresa no es óbice.

Luego, no advierto la entidad de una situación que, si bien podría informar la presencia de una expectativa razonable en dirección al dictado de norma expresa, en cuanto ello mejor sufragaría las reglas de seguridad jurídica, igualdad e inviolabilidad, constitutivas, entre otras, del estado de derecho, sin embargo, el juego del principio republicano de las zonas de reserva de cada poder del estado edifica impedimento suficiente para adoptar la medida propuesta.

En ese equilibrio, el ejercicio de la función legislativa supone el juicio de mérito relativo a cuanto legisle y a éste sin interferencias ni otras conductas que superen las de colaboración institucional, ámbito éste ajeno a la variable que se auspicia.

No veo posible, pues, la propuesta en tratamiento, en la medida que la percibo excediendo el umbral de conocimiento del suceso, a los fines de su valoración por aquel poder del estado, siendo que no es posible rebasar esa plataforma.

En ese escenario, la indicada notoriedad del que ocupa esta intervención exime, incluso, de adoptar esa variable informativa.

Por esas razones, expreso mi disidencia parcial.

Así me expido.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
JUNTA ELECTORAL

El Dr. Federico Gastón Thea dijo:

Adhiero al voto del Dr. Gustavo Juan De Santis.

Por ello,

La Junta Electoral de la Provincia
R E S U E L V E

- 1) No hacer lugar a las impugnaciones deducidas en estas actuaciones;
- 2) Por decisión de la mayoría, hacer saber a la Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires lo manifestado en el Considerando VI;
- 3) Notifíquese.

Presidente: **Dra. Hilda Kogan**

Vicepresidente: **Dra. Ana María Bourimborde**

Vocal: **Dr. Eduardo Raúl Delbés**

Vocal:

Vocal:

Funcionario Firmante: