

**"MAJUL JULIO JESUS Y OTROS SOLICITUD DE NO OFICIALIZACION DE CANDIDATURAS Y/O IMPUGNACIÓN DE CANDIDATURA DEL SR. MAURICIO GERMAN DAVICO S- PROCESOS ADMINISTRATIVOS -S- APELACIÓN S/TRIBUNAL ELECTORAL". Expte. - 2367/2023**

**////CUERDO:**

En la ciudad de Paraná, Capital de la Provincia de Entre Ríos, a los diez días del mes de octubre de dos mil veintitrés, reunidos en Acuerdo los señores miembros del Tribunal Electoral de Entre Ríos, para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución de fecha 8 de septiembre de 2.023 de la Junta Electoral Municipal de Gualeguaychú.

La votación tendrá lugar en el siguiente orden: Dr. MOIA ANGEL, Dr. CARLOMAGNO GERMAN, Dra. MEDINA SUSANA, Dr. GIANO ANGEL y SR. OLANO DANIEL.

Estudiados los autos, este Tribunal planteó la siguiente cuestión a resolver:

¿Qué corresponde decidir respecto a la apelación interpuesta?

**A LA CUESTIÓN PROPUESTA, EL SR. VOCAL DR. MOIA DIJO:**

1.- Mediante sentencia de fecha 8 de septiembre del corriente año la Junta Electoral del Departamento Gualeguaychú resolvió rechazar los cuestionamientos planteados realizados por el Dr. Julio Majul a partir del planteo de falta de legitimación y admitir las impugnaciones planteadas por Gladys Liliana Salinas, María Pía Lombardo, Leonardo Martín Posadas, Gladys María del Carmen Casenave y Ubaldo Alberto Albornoz contra la postulación de Mauricio Germán Davico para la Presidencia Municipal de la ciudad de Gualeguaychú. En consecuencia, dispuso su exclusión de la lista de candidatos y la oficialización de la lista 502 AET Juntos por Entre Ríos con un corrimiento de los candidatos.

Previamente se había desestimado la recusación del Vocal Vasallo, sustentada en su supuesta parcialidad.

2.- Las impugnaciones, según relata la Junta, versaban esencialmente en la ausencia de residencia inmediata anterior obligatoria de cuatro años en la ciudad para la que se postulaba y la infracción a la prohibición de un tercer mandato y de reelección.

3.- Con respecto a la primera cuestión, se concluyó que el candidato Davico carecía de residencia inmediata anterior efectiva en la ciudad de Gualeguaychú, como lo exigen la Constitución provincial (art. 234) y ley de Municipios (arts. 70 y 71).

4.- Luego de analizar el sentido y alcance de las exigencias habilitantes para oficializar una candidatura municipal, se pone de relieve su finalidad de concretar el principio de representación y, velar por el conocimiento y compenetración del representante con los problemas del electorado que lo elegiría.

5.- En el caso concreto, se califica la fijación de domicilio por parte del Sr. Davico como fraudulenta.

Se afirma que, a pesar de haber mudado domicilio en el año 2019 a la vecina ciudad de Gualeguaychú Mauricio Davico continuó ejerciendo el cargo de Intendente de la localidad de Pueblo Belgrano hasta el 5.6.23. Este es el segundo mandato consecutivo.

6.- La Junta considera como dato dirimente la exigencia de que los funcionarios que ocupan cargos electivos residan en la ciudad en la que se desempeñan. Esta obligación, en el entendimiento del Tribunal político local surge del art. 191 inc. b de la ley 10.027, de Municipios.

7.- Luego de identificar los derechos políticos como Derechos Humanos, con cita de precedentes internacionales y de instrumentos convencionales, se resalta la infracción constatada en cuanto a los requisitos de elegibilidad del candidato impugnado.

8.- Con respecto a la segunda objeción, fundada en la veda de reelecciones indefinidas, luego de recorrer los antecedentes del sistema republicano vigente, se desarrollan las implicancias de la continuación ilimitada en el ejercicio de un cargo electivo. Se hace particular referencia a los recientes precedentes de la Corte Suprema sobre la periodicidad de los cargos y la vigencia de la prohibición de una reelección ilimitada en los distintos niveles del ejercicio del gobierno.

9.- En el caso particular, se concluye que, dado que el candidato Mauricio Davico ya fue elegido en dos ocasiones como Intendente de Pueblo Belgrano, no puede válidamente postularse como aspirante a la intendencia de la ciudad de Gualeguaychú.

10.- En idéntica fecha, el candidato Mauricio Davico recurre la decisión. En fecha 11.9.23 se concede el recurso. En fecha 15.9.23 expresa agravios.

11.- Los agravios versan tanto sobre la desestimación de la recusación como de la exclusión del candidato Mauricio Davico por carecer de los requisitos constitucionales y legales para competir en las elecciones municipales de Gualeguaychú. De igual modo se cuestiona intelectualmente la configuración de la sentencia recurrida.

12.- En el memorial de agravios se justifica la procedencia de una causal no enumerada expresamente, y la trascendencia de la tacha realizada. Se destaca que la imparcialidad del tribunal es una de las garantías esenciales del proceso con linaje de Derecho Humano.

13.- En lo que respecta al fondo de la cuestión, se esgrimen diversos argumentos que descalifican técnica y racionalmente a la decisión recurrida.

14.- El recurrente sostiene que la resolución recurrida ostenta vicios lógicos en su construcción. Así, objeta el reduccionismo metodológico con el que se fundaría la conclusión de exclusión del candidato Davico. De igual modo, endilga a la decisión cuestionada el sustentarse en confusiones conceptuales como la del domicilio real con el legal, esencialmente distintas en nuestra legislación. La asunción de estas premisas habría conducido a la Junta Electoral a basar su razonamiento en ficciones, con una consciente renuncia a la verdad de la causa.

Se afirma que resulta suficiente la residencia como criterio de vinculación de la comunidad política local con respecto a sus candidatos. De ahí que la decisión controvertida desnaturalice los esenciales derechos políticos involucrados en el caso. Por ello, sostiene el recurrente, el domicilio legal sobre el que trabaja la decisión apelada agota su aplicación en la seguridad dinámica de los ciudadanos, con abstracción de la efectiva residencia, que es la pauta aplicable en materia electoral.

Se agravia el señor Davico de una omisión absoluta de valorar la prueba ofrecida en la causa. Acusa esta omisión en la prescindencia de valorar la constancia del cambio de domicilio realizada en 2019 y sus implicancias en el ámbito electoral. Acusa a la Junta Electoral de haber afirmado con liviandad una acusación tan grave como la de fraude, sólo basada en deducciones erradas sobre la relación entre la presunción que deriva el aquo a partir del domicilio legal, desconociendo el contenido claro de la exigencia constitucional de residencia inmediata.

Cuestiona la aplicación al caso del art. 191 de la ley 10.027, así como que de dicho precepto se derive una obligación tácita de residencia en el lugar del desempeño del cargo electivo local. Paralelamente descalifica la supuesta vinculación del cambio de residencia con una infracción a la confianza pública, la que ratifica con la invocación de los resultados de las últimas elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias en el municipio que gobierna.

En definitiva, reivindica su domicilio en la ciudad donde se postula, desde comienzos del año 2019, lo que lo habilita para sostener su candidatura.

15.- Similares razones emplea para descalificar el argumento sobre la infracción a la prohibición de la reelección permanente.

Expresa que la decisión de exclusión se funda en una confusión conceptual para la aplicación de la veda constitucional sobre ejercicio continuo del mandato electivo, ya que en el caso concreto él no busca un tercer mandato en Pueblo Belgrano, sino que plantea su candidatura para otra ciudad, en la que ahora reside. Fustiga la ampliación analógica de una restricción de los derechos electorales, tachando de arbitraria la decisión ya que genera una inhabilitación personal. Considera que el fallo prescinde de la realidad de la causa para imponer una sanción inexistente en el derecho vigente, en infracción al principio de legalidad. Justifica su planteo en criterios de derecho internacional, con cita de precedentes y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

16.- Corrido el traslado de ley los agravios son replicados por las impugnantes.

17.- El señor Leonardo M. Posadas lo hace en primer término, solicitando la confirmación de la decisión.

Sostiene con respecto a la recusación desestimada que la misma no puede admitirse ya que se dirigió sólo contra uno de los miembros de la Junta Electoral, mientras que la decisión fue unánime. De ahí que el planteo resultaría abstracto y sin consecuencias para conmovérlo decidido.

Rechaza las objeciones contra el fallo cuya confirmación interesa. Afirma que lo fallado responde cabalmente a las disposiciones constitucionales en vigor.

18.- En segundo término, hacen lo propio Gladys M.C. Casenave y Ubaldo A. Albornoz.

Luego de expresar su parecer sobre la conducta pública del candidato impugnado, reitera los argumentos dados para desestimar la recusación del Magistrado Vasallo, a la vez que denuncia una supuesta pretensión de ampliar las causales invocadas inicialmente.

En lo que respecta a las impugnaciones a la candidatura del señor Davico, abunda en razones para ratificar la exclusión dispuesta. Indica que el supuesto cambio de domicilio del candidato Davico implicaría una falta electoral con respecto al cargo para el que fue electo en el año 2019, lo que justificaría una sanción aparte.

Finalmente, al referirse a la causal de reelección continua, expresada en un tercer mandato sin solución de continuidad, responde a los agravios en función de la afectación que una situación tal importaría para la calidad democrática.

19.- Por último, contestan los agravios las señoras Gladys L. Salinas y María Pía Lombardo.

Se expiden sobre las objeciones contra el rechazo de la recusación, tachándola de maliciosa e infundada.

Al analizar los agravios sobre el fondo del cuestionamiento comparten, en lo esencial, el contenido de la decisión de grado. Califican al denunciado cambio de domicilio como una maniobra fraudulenta y ratifican la condición de personal de la restricción a las elecciones sucesivas para un mismo cargo, aunque en distintos municipios. Alegan que no existe problema jurídico en que la exclusión se produzca después de la votación preeliminar de las PASO, conforme al diseño constitucional y legal vigentes.

20.- Seguidamente se proveen las contestaciones referidas y, radicada la causa en Paraná, se corre vista al Procurador General de la provincia.

21.- En fecha 5.10.23 se contesta la vista corrida, expidiéndose por la confirmación de la exclusión del candidato Davico.

En su extenso escrito expresa diversas razones que, según su entendimiento, abonan la postura favorable a la confirmación del fallo de grado. Cita el precedente "Schiavoni" del Superior Tribunal e invoca una *"clarísima nomofilaquia deontológica principialista sobre la limitación al poder, que hace a la protección ciudadana frente al posible abuso de posición mayoritaria y que es el valor preponderante de la República frente a la pretensión plesbicitaria, -aunque para ello se traiga una errónea lectura de Rousseau."*

A través de profusas citas de filosofía del derecho ensaya una justificación del decisorio recurrido, describiendo su lectura sobre el funcionamiento del sistema jurídico como un todo discursivo complejo. Propone una ponderación en el *"discurso ilocucionario y de pragmática iusfilosófica de la más alta racionalidad como parte de la "democracia deliberativa"*.

Reconoce en el caso un supuesto análogo al fraude a la ley, que se daría en el marco de un intento de quebrantar los límites constitucionales vigentes al ejercicio del poder. Avanza en figuras literarias que abonarían la autoevidencia de sus postulados. Entre ellos consigna que el Intendente Municipal, lógicamente, debe vivir en la ciudad que gobierna. Refiere a normas de otros poderes que imponen expresamente el deber de residencia en la localidad sede del cargo, como sucede en el caso del Poder Judicial de la provincia. Desde esta premisa reconoce que una disposición tal resulta indisponible, identificando el debate en el puro nivel normativo.

Desarrolla la postura de distintos autores extranjeros en torno al "fraude a la ley como un caso de ilícitos atípicos", que resultaría aplicable por analogía al caso de autos. Sostiene que la confirmación del fallo implica una saludable muestra de republicanismo ya que *"es saludable a la moralidad pública que la anomia del ámbito político donde "todo vale", se ve sacudida por la repulsa moral que manifiestan los actores de este proceso de impugnación"*

Asume que la pretensa "bi localidad" del candidato Davico resulta una falacia para eludir la prohibición re-reeleccionista, bajo el falso argumento de no encontrarse prohibido por la legislación vigente en la materia. Así recorre los antecedentes del art. 234 CP y del art. 105 de la ley 10.027, de semejante tenor. Esto, a pesar de que *"el hecho de que la re-reelección sean*

*en otra ciudad no quita la sustancialidad semántica de que se trataría de otra reelección sucesiva”*

Finaliza su sucesión de citas, referencias y transcripciones con una revisión de las recientes sentencias de la Corte Suprema sobre la reelección sucesiva de las autoridades provinciales.

Por último, a tratar lo que denominan “breves reflexiones finales” descalifica la recusación planteada por el candidato Davico al no hallarse comprendida la causal entre las consagradas normativas y por versar sobre cuestiones personales del magistrado.

22.- En fecha 6.10.23 se proveyó la contestación de la Procuración General y se puso el expediente a despacho.

23.- El tratamiento de los agravios contra la decisión de la Junta Electoral local requiere, como previo, fijar tres pautas sobre las razones de la decisión a tomar.

24.- En primer término, según lo establece la Constitución Provincial, el Tribunal Electoral es un órgano especializado funcionalmente, integrado por las más altas jerarquías de los Poderes Judicial y Legislativo, y un juez de primera instancia de la ciudad de Paraná escogido por sorteo. Se trata de un Tribunal de derecho, no judicial, que resuelve sobre temas electorales, de neto contenido político (arg. art. 87 inc. 14 C.P.)

El Tribunal Electoral tiene una competencia acotada a la consideración de las impugnaciones presentadas contra los candidatos, verificando la concurrencia de los requisitos constitucionales para desempeñar el cargo para el que se postula (inc. b).

Afirmar que es un Tribunal de Derecho implica que reconocer que es un órgano que aplica el derecho vigente, en su compleja realidad, no sólo normativa, sino axiológica y de principios.

25.- En este cometido, el derecho no puede ser entendido como una mera disquisición lingüística o discursiva. Se trata de la necesaria realización de la justicia a partir de la realidad del caso concreto. Como lo plantea Javier Hervada, el derecho se concreta en la realidad del dar a cada uno lo suyo, según ya se encuentra distribuido por las reglas del derecho<sup>[1]</sup>.

Esta consideración sobre el derecho lleva implícita la necesidad de justificar racionalmente las soluciones, como derivación de la concordancia entre lo racional y lo justo<sup>[2]</sup>.

La jurisprudencia pacífica de la Corte Suprema ha llamado la atención sobre estas exigencias al afirmar que la sentencia, como acto prudencial del juez, debe constituir una derivación lógica y razonada del derecho vigente, con arreglo a las circunstancias acreditadas en la causa<sup>[3]</sup>. De otro modo, el derecho se confundiría con un sumatoria de premisas aparentemente correctas, pero divorciadas de la realidad del caso y privadas de coherencia.

26.- La especial materia sobre la que versan los conflictos que debe resolver el Tribunal califican el razonamiento justificatorio. En líneas generales, siguiendo a Sampay<sup>[4]</sup>, puede decirse que la política es la actividad humana social *“causada por un propósito que, de cualquier manera, converja en la constitución del Estado, a su incesante recreación o su conducción gubernativa”*

Es que, tanto el derecho como la política son expresiones de la misma naturaleza humana, integrándose en un diálogo correspondiente. Como lo resume Guido Soaje Ramos, ambas realidades comparten su ordenación al Bien Común Político como causa fin. Afirmaba

este autor que *“el tema comporta una lección sustancial y permanente para el jurista en sus dimensiones de maestro del derecho, legislador, juez y exégeta de la ley. No puede ignorar ni desconocer prácticamente que su esfera, lejos de ser independiente de la política, pertenece a ella como un departamento...Su tarea se realiza en el ámbito de la política...Una prescindencia total de la politicidad es, por lo menos, un error y puede ser con frecuencia, una mistificación...”*[5]

27.- Esta ordenación al Bien Común resulta correlato de la necesaria aplicación del sistema de fuentes para resolver la cuestión en debate. Explica Alfonso Santiago[6] que *“el techo ideológico de nuestra Constitución, la concepción básica del Estado argentino, es el personalismo solidario, que, como hemos visto, afirma simultáneamente la dignidad y la sociabilidad de la persona humana, a la vez que reconoce un ámbito de bien común que va más allá de la mera protección de los derechos individuales y que consiste en el logro de determinadas condiciones de plenitud del grupo social en cuanto tal, para que sean disfrutadas y compartidas por todos sus integrantes. La idea de persona humana que subyace en nuestro ordenamiento constitucional no es la de un individuo aislado y autónomo, sino fuertemente vinculado: se lo reconoce como portador de una dignidad inigualable y sujeto de derechos inalienables, pero, simultáneamente, integrado en los grupos sociales y en la comunidad política”* Esto, sin dejar de reconocer la primacía del Bien Común por sobre la subalternación que pudiera entenderse de esta definición[7].

Incluso la misma Corte lo ha reconocido como un elemento indispensable del régimen republicano al afirmar que *“Es consustancial al sistema republicano que el poder sea ejercido en aras de la realización del bien común y con sujeción a las limitaciones que impone el Estado de Derecho; la periodicidad en las funciones y la alternancia son requisitos esenciales para la realización de esas altas finalidades”*[8]

28.- Como tercera premisa, tributaria de las precedentes, el desempeño que nos cabe como miembros de este Tribunal se encuentra ceñido por la competencia que fija la Constitución en el curso de las elecciones y sus etapas previas. De ahí que no podamos disponernos a juzgar de la misma manera que en lo cotidiano de la labor tribunalicia. El dialogo necesario con el resto de los Vocales y la definición del consenso de la solución indican la particularidad de este órgano.

El cometido de nuestra intervención, entonces, se ciñe al control de juridicidad de los actos comiciales y los actos previos, ordenado al Bien Común Político.

29.- Los agravios a tratar pueden resumirse en dos. En primer lugar, el cuestionamiento al rechazo de la recusación planteada contra el Vocal de la Junta Electoral Municipal, Dr. Vasallo. En segundo término, la descalificación del candidato Davico para participar en las elecciones para Presidente Municipal de la ciudad de Gualaguaychú. Las razones que sustentan la exclusión son la falta de residencia efectiva en esta localidad con una antigüedad de cuatro años al momento de la elección y la violación de la prohibición de reelección para un tercer mandato.

30.- Por cuestiones esenciales de orden lógico se ha de tratar en primer lugar la recusación del Vocal Vasallo ya que a partir de este agravio se plantea la nulidad de la decisión de la Junta Electoral.

31.- Sin perjuicio de las razones invocadas por la recusante, hay una valoración previa que debe realizarse en esta instancia, en función de un principio básico de economía procesal. Según la

configuración concreta de la sentencia recurrida, debe analizarse la incidencia de la participación del Vocal objetado dentro del acto colectivo que representa la sentencia colegiada

32.- En autos, la decisión fue adoptada por unanimidad. Es decir que la convergencia de criterios individuales arrojó un consenso pleno, tanto en el veredicto como en las razones

De este modo, la intervención del juez Vasallo en el acto decisorio no altera ni su contenido ni su fundamentación. De ahí que no resulte atendible el planteo de invalidez realizado.

33.- La recurrente descalifica la decisión de grado a partir de la invocación de la realidad de su domicilio en la ciudad de Gualaguaychú.

34.- Tanto la Constitución provincial como la ley de Municipios requieren para la admisión de los candidatos que cuenten con *"...cuatro años de residencia inmediata en la jurisdicción"*.

Se trata de una exigencia de vinculación con la comunidad política a la que se someterán en la elección.

35.- La consideración expresa de domicilio de los funcionarios públicos es una constante en nuestro derecho constitucional. El art. 3 CN establece que *"las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República..."*. No obstante, es de público y notorio conocimiento que el Presidente reside fuera de la Capital, en la provincia de Buenos Aires.

36.- El caso en estudio refiere a candidatos municipales, comunidad política de primer orden, donde las relaciones personales son más estrechas. Ello así, nuestra misma Constitución define al Municipio como *"una comunidad sociopolítica natural y esencial con vida urbana propia e intereses específicos que unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre en la búsqueda del bien común"* (art.229).

Resulta claro que se trata de la unidad política más inmediata y concreta en la que se desarrolla la politicidad de la persona. Es por eso que la norma califica al municipio como comunidad natural y esencial.

37.- No puede pasarse por alto, tampoco, un dato relevante de la realidad social y geográfica de nuestra provincia. Las cabeceras departamentales, u otras ciudades de relevancia económica, han generado una expansión de su núcleo urbano, integrándose con localidades vecinas. Tal lo que sucede con las ciudades vecinas de esta capital, y explica la dinámica de radicaciones entre Gualaguaychú y la vecina localidad de Pueblo Belgrano.

La misma Corte Suprema ha reconocido la existencia de estos ámbitos interurbanos<sup>[9]</sup> sin que se alteren las potestades constitucionales y administrativas de cada ciudad.

38.- Resulta claro que el ordenamiento jurídico en su integridad recoge datos de la realidad concreta y los sistematiza en el ámbito del derecho. Entre esos casos se encuentra la noción de domicilio, tributaria de la necesidad de localizar a la persona para el desarrollo de las relaciones de la vida social y jurídica, de ahí su condición de único.

Más allá de que distintas ramas del derecho tengan respuestas particulares, todas parten del dato del asentamiento de la persona en un territorio determinado. Para ello se toman datos empíricos que justifican la razonabilidad de la asunción de ese dato y se expresan en distintos

ámbitos, desde el civil, hasta el procesal. De lo público a lo privado.

39.- El concepto de “residencia”, como lo reconoce la doctrina refiere a *una noción vulgar, que alude al lugar donde habita ordinariamente la persona. Puede o no, según los casos, ser un elemento constitutivo del domicilio, revistiendo ese carácter cuando la ley determina el domicilio (concepto jurídico) de la persona en función de su residencia (concepto material)*”[\[10\]](#)

Agrega Rivera que *“es así que este es el sustrato básico del domicilio. De tal suerte, la residencia se convierte en domicilio cuando existe voluntad de permanecer. La residencia puede existir, con independencia, en el lugar del domicilio, o en otro: en el primer caso, la residencia es habitual; y en el segundo, temporal, a diferencia de la accidental que causa la habitación*”[\[11\]](#)

40.- Esta conjunción constituye lo que se ha denominado como “domicilio real”, en atención a su sustrato material. Se trata de una consecuencia lógica de la localización estable de la persona y se encuentra comprendido dentro del denominado “domicilio ordinario” por su eficacia para la generalidad de los efectos de la vida jurídica de la persona.

41.- Dentro de la misma categoría de generalidad, la ley fija un domicilio de fuente puramente normativa, que no necesariamente refleja la presencia o permanencia de la persona en un sitio determinado. Es el denominado “domicilio legal”, que el art. 74 conceptúa al afirmar que se trata del *“lugar donde la ley presume, sin admitir prueba en contra, que una persona reside de manera permanente para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Sólo la ley puede establecerlo...”*

El primer caso que contemplado es el de *“los funcionarios públicos (que) tienen su domicilio en el lugar en que deben cumplir sus funciones, no siendo estas temporarias, periódicas, o de simple comisión”*

42.- Como puede verse, se trata de una presunción absoluta -rayana con la ficción-, que prescinde de la nota de realidad del efectivo asiento de la persona, en pos de simplificar gestiones de interés público. Pacíficamente se le reconoce su carácter forzoso y ficticio[\[12\]](#), sin que pueda entenderse que absorbe o anula el domicilio real, que prima en el resto de las facetas de la vida de la persona.

43.-En la actualidad el Código Civil y Comercial como norma de fondo común regula al domicilio como atributo de la persona humana. El art. 73 define el domicilio real como la residencia habitual de la persona.

El código derogado contemplaba la posibilidad de una residencia alternativa, *“habitación alternativa en diferentes lugares”*, según sus propias palabras. Entre las distintas variantes, se prefería el lugar donde estuviera asentada la familia de la persona. (art. 93C.C.), lo que encuentra una explicación en el curso normal y ordinario de las cosas.

44.- El mismo código traduce el principio general de libertad al prever la disponibilidad del domicilio real. El art. 77 C.C.y C. dispone que *“el domicilio puede cambiarse de un lugar a otro. Esta facultad no puede ser coartada por contrato, ni por disposición de última voluntad. El cambio de domicilio se verifica instantáneamente por el hecho de trasladar la residencia de un lugar a otro con ánimo de permanecer en ella”*

45.- La disposición es clara y se funda en la nota de permanencia voluntaria y estabilidad que caracteriza al domicilio como concepto. Desde tiempos inmemoriales se ha reconocido que el

concepto de domicilio descansa sobre la concurrencia de dos elementos de la realidad, el corpus y el animus. No solo basta con estar en un lugar determinado, sino que debe haber elementos que permitan concluir la voluntad de permanecer continuamente allí, sin perjuicio de su esencial mutabilidad.

Como lo explica Melchiori, *“a los fines del cambio de domicilio, la residencia importa el establecerse en un lugar, sin requerir en todo caso la permanencia durante un tiempo relativamente prolongado. Por su parte, el elemento subjetivo debe ser exteriorizado de algún modo para que se constate su existencia. Pero dicha exteriorización puede darse por actos que permitan inferirla, es decir, puede ser tácita. Por tanto, su acreditación dependerá de las circunstancias y se admitirán, para ello, todos los medios de prueba.”*[\[13\]](#)

46.- En el caso de autos, no hay controversia en cuanto a la denuncia de domicilio del candidato Davico en la ciudad de Gualeguaychú desde comienzos del año 2.019. Allí ha ejercido sus derechos cívicos, posee determinados bienes y sus hijos cursan estudios.

47.- Estos datos permiten descalificar la consideración de encontrarlo domiciliado en la localidad de Pueblo Belgrano, donde hasta hace poco se desempeñaba como Intendente.

48.- Las premisas que justifican la conclusión de la sentencia de grado refieren indistintamente a los diferentes tipos de domicilio antes reseñados, mezclando elementos propios de la función pública que detentaba el candidato con su radicación efectiva y personal. Adicionalmente, se invocan determinados actos coetáneos con la denunciada mudanza hacia la ciudad de Gualeguaychú.

49.- Dentro del acotado margen de prueba y consideración que el presente proceso permite, considerando los datos concretos acreditados en la causa y su reflejo en el marco jurídico vigente, resulta claro que existen elementos de convicción suficientes como para corroborar la existencia del requisito de la residencia previa suficiente en la ciudad de Gualeguaychú del candidato Davico.

50.- Más allá de responder a interrogantes abstractos basados en suposiciones derivadas de criterios de interpretación normativa, lo real y concreto que surge del expediente es que el candidato Davico ha acreditado una vida desarrollada en la ciudad para la cual se presenta como candidato dentro de los márgenes temporales exigidos por la constitución y la ley vigentes.

51.- Debe repararse en que el ordenamiento se limita a establecer el domicilio legal de los funcionarios en el lugar de su desempeño, sin establecer una obligatoriedad de residencia efectiva y continua allí de la que puedan extraerse las conclusiones que se pretenden. Es cierto que el desempeño de cargos representativos de esta envergadura requiere una dedicación que hace razonable requerir esta presencia continua y una inmediatez necesaria con la realidad del lugar. No obstante, no pueden derivarse deberes implícitos de las normas mencionadas con sanciones tan gravosas como inhibir a una persona de la posibilidad de presentarse a la consideración del electorado.

Esta conclusión debe valorarse en el marco del diseño del proceso electoral vigente en nuestra provincia. Como ya se señalará en ocasión de expedirnos sobre las impugnaciones presentadas en la etapa de precandidaturas, el juicio sobre las objeciones planteadas debe pasar primeramente por el tamiz de la consideración de la ciudadanía.

52.- La ciudadanía se expedirá así sobre su valoración de un determinado precandidato,  
*Impreso: Jacinto Chesini el 10/10/2023* *Pág. 9 de 20 - #3453*  
12:36

conociendo su trayectoria y sus propuestas. Esto resulta inevitable en la intermediación que existe en ámbitos urbanos donde se da un conocimiento cercano de todos los vecinos. Más aún por el conocido desempeño del entonces precandidato como Intendente de la vecina ciudad de Pueblo Belgrano, dato que no puede ser ignorado por sus ahora conciudadanos de Gualeguaychú.

En el presente caso las vicisitudes del caso fueron ventiladas socialmente dada su trascendencia pública y su difusión en los medios. El resultado electoral para definir las candidaturas fue claro. Si bien se debe valorar la adecuación de la candidatura a las reglas vigentes, sin que el tenor de la votación pueda desentenderse de las reglas y los principios vigentes, en un escenario como el presente, debe tenerse presente este resultado.

53.- Como lo resume Dalla Vía al desarrollar el sufragio pasivo, *“Tradicionalmente se consideraba que el sufragio activo (electores) y el sufragio pasivo (candidatos) eran dos caras de una misma moneda en materia de derechos y garantías; sin embargo, la práctica democrática ha ido separando ambos términos, de modo que en la actualidad se exigen mayores requisitos, y el escrutinio es más estricto cuando se trata de las condiciones para ser candidato, porque los electores ponen más atención y tienen mayores niveles de exigencia sobre lo que esperan de quienes los representarán”*<sup>[14]</sup>

54.- Adicionalmente, resulta claro que el legislador cuando ha querido imponer una obligación de residencia efectiva en un lugar determinado lo ha hecho explícitamente. Tal el supuesto de la ley 6.902, ley orgánica del Poder Judicial que en su art. 17 inc. 8 impone a los magistrados, funcionarios y empleados del referido poder *“Residir en la localidad asiento del Tribunal en el que desempeñen sus cargos o empleos.”*

55.- Fijada esta conclusión, no se puede pasar por alto la imputación del carácter de fraudulento del cambio de domicilio invocado por el candidato Davico.

Con singular vehemencia el dictamen fiscal toma los argumentos de los impugnantes y del decisorio recurrido para desarrollarlos. Sin perjuicio de la finalidad moralizadora que se invoca, en el caso concreto no se encuentran reunidos los extremos tipificantes de tal figura.

56.- Como ha tenido ocasión de afirmarlo recientemente la Corte Suprema al ratificar la plena vigencia del principio de Buena Fe en el campo del derecho público, y en las cuestiones denominadas como “políticas”: *“Constitutionalistas concedores de ciertas prácticas institucionales como Bidart Campos o Carlos Nino, llamaban a “insistir” en el principio de buena fe constitucional y alertaban contra el ejercicio abusivo de las normas que regulan el poder público “con prescindencia de los fines que ellas procuran satisfacer” (Bidart Campos, Germán “Una mirada constitucional al principio de buena fe” en “Tratado de la Buena Fe en el Derecho”, La Ley, Buenos Aires, 2004, Tomo I, p. 53 y Nino, Carlos “Un país al margen de la ley”, Ariel, Buenos Aires, 2005, p. 85). La deferencia del Poder Judicial al ejercicio que hace otro poder del Estado de sus potestades propias nunca significó una patente de corso para burlar el debido proceso parlamentario. Los tres Poderes del Estado deben ajustar su conducta a la Constitución y evitar un ejercicio abusivo de sus atribuciones constitucionales de manera que los principios democráticos y republicanos que le dan sentido a nuestro orden constitucional no resulten socavados.”*<sup>[15]</sup>

57.- El Tribunal da cuenta de la gravedad de un supuesto tal, exigiendo una prudente y justificada imputación, ante las consecuencias para el mismo sistema político. Sostiene que deben extremarse los recaudos para su análisis, sin confundir su presencia en distintos escenarios posibles del obrar lícito.

En el presente caso, la sentencia visualiza el supuesto fraude en la tensión entre el desempeño de un cargo público en una localidad y la mudanza del domicilio a una localidad vecina, en la que luego decide postularse como candidato a Presidente municipal. En otras palabras, resuelve la tensión entre el domicilio legal y el domicilio real con la imputación de una conducta fraudulenta, lesiva de la legalidad y el ordenamiento jurídico, amén de los principios basales del sistema republicano.

58.- Subyace a este razonamiento la asunción de una intención aviesa que no se encuentra reflejada en constancia alguna de la causa. Particularmente cuando el obrar de buena fe resulta la regla, que debe ser desvirtuada con elementos concretos[16].

En su caso, la misma función y atribuciones del Ministerio Público Fiscal permite que si existen elementos de convicción suficientes se promuevan las indagaciones del caso y se lleven adelante las actuaciones penales correspondientes. De otro modo, en el acotado margen de conocimiento del proceso electoral, no pueden validarse estas conclusiones.

59.- El segundo pilar del razonamiento de la sentencia cuestionada es la consideración de que la candidatura del señor Davico en la ciudad de Gualeguaychú resultaría comprendida en la prohibición de re-reelección consagrada por el art. 234, en consonancia con el art. 291 C.P. y su proyección en el art. 105 de la ley 10.027.

60.- Esta conclusión resulta inatendible en tanto considera en abstracto la situación del cargo de Presidente municipal, sin atender a que la consideración del caso es concreta según una unidad político territorial. En otras palabras, la tésis de la veda no puede entenderse desvinculada de una comunidad política concreta. Lo que se busca impedir no es que una persona no ejerza una misma función en distintos lugares, sino que no se perpetúe en una localidad -o provincia- determinada.

61.- Una comprensión diversa implicaría una exclusión de tipo personal para quien pretende presentar su candidatura en distintas localidades a lo largo de su vida. Recurriendo al mismo criterio de reducción al absurdo que se ensaya en el caso, quien hubiese sido Intendente de Gualeguaychú por dos períodos en su juventud, quedaría definitivamente excluido de la posibilidad postularse en la ciudad de San José de Feliciano, si allí mudara su domicilio en la adultez. Se trataría, en definitiva, de una limitación desnaturalizante de un aspecto esencial de los derechos políticos, que chocaría con el test de razonabilidad de las exclusiones electorales empleado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el precedente “Yatama c/ Nicaragua” y por aplicación del art. 23 CADH.

Adicionalmente, la incorporación interpretativa de esta prohibición implicaría en los hechos la prescindencia de una valiosa experiencia de gestión de la cosa pública adquirida por el desempeño de cargos electivos que, en si, no contradicen las reglas del diseño electoral vigente.

62.- El entendimiento que postulamos es tributario de los recientes fallos de la Corte Suprema que se han expedido sobre la necesidad de preservar la efectiva vigencia del régimen republicano preconizado por la Constitución Nacional (arts. 1, 5 y ccdtes).

En ocasión de fallar la causa “Uñac”[17] la Corte sostuvo como premisa esencial que “*Las normas constitucionales que vedan o limitan reelecciones no lastiman ni el derecho a ser elegido de quienes no pueden serlo, ni el derecho a elegir de los que desearían la reelección, ni los derechos humanos emergentes de tratados internacionales, ni el poder electoral del pueblo que confiere legitimidad de origen a los gobernantes, ni la legalidad constitucional prohibitiva*”

*de discriminaciones arbitrarias, ni el derecho de los partidos políticos a proponer candidaturas”*

63.- Ahora bien, el mismo Tribunal ratificó que estos argumentos no pueden aplicarse en abstracto, es decir “al vacío”, sin atender a la correspondencia de la configuración de los precedentes. El derecho no es, como ya se señaló, un juego abstruso de premisas formalmente coherentes.

En palabras de la Corte Suprema en el mismo caso *“Cualquiera sea la generalidad de los conceptos empleados por las Corte en sus fallos, ellos no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias del caso que los motivó, siendo, como es, una máxima de derecho, que las expresiones generales empleadas en las decisiones judiciales deben tomarse siempre en conexión con el caso en el cual se usan”*

64.- La Corte estableció claramente que las limitaciones al ejercicio del poder electivo se dan al interior de una comunidad determinada, resultando razonable evitar la perpetuación en un cargo determinado. Por ello sostuvo el Ministro Rosenkrantz que *“Es un rasgo fundamental del sistema republicano de gobierno la existencia de mecanismos para evitar la concentración del poder y, en última instancia, evitar la dominación u opresión por parte de los gobernantes”,* agregando más adelante que *“Es consustancial al sistema republicano que el poder sea ejercido en aras de la realización del bien común y con sujeción a las limitaciones que impone el Estado de Derecho; la periodicidad en las funciones y la alternancia son requisitos esenciales para la realización de esas altas finalidades... La falta de alternancia afecta significativamente la separación de poderes y la existencia de un sistema abierto en el que los ciudadanos puedan competir por el acceso a los cargos públicos en condiciones generales de igualdad, ambas notas constitutivas del sistema republicano de gobierno, según lo establece la Constitución (artículo 1)”*

65.- Así, la misma letra del art. 234 CP y del art. 105 LM refieren a la garantía de alternancia los cargos electivos, dentro de una misma unidad política. De otro modo carecería de sentido la referencia a la alternancia si se tratara de distintas localidades.

Aún recurriendo a la literalidad de los artículos invocados para justificar la exclusión se llega a idéntica conclusión. La reelección implica el ser elegido en el mismo cargo, lógicamente del mismo lugar. No puede sustentarse el entendimiento de que la reelección se refiere al cargo en sí, con independencia de la localidad.

Por ello, siguiendo con el razonamiento del Ministro Rosenkrantz, *“Las reelecciones sucesivas múltiples de los funcionarios que ocupan los más altos cargos ejecutivos, llegado un punto afectan el sistema republicano pues, entre otras cosas, producen una significativa erosión de la separación de poderes”*

En definitiva, por las razones expuestas, considero que se debe revocar la decisión apelada desechando las impugnaciones presentadas.

## **A LA MISMA CUESTIÓN PROPUESTA, EL DR. CARLOMAGNO DIJO:**

I.- Que, liminarmente, debo aclarar que las supuestas irregularidades denunciadas por el apelante en la resolución de la pretendida recusación de uno de los integrantes de la Junta Electoral Departamental y el consecuente planteo nulificante, devienen, a mi entender, de innecesario abordaje, en tanto en el mismo relato de su queja reconoce que anular lo actuado y

devolverlo a la instancia anterior para que se expida un tribunal con nueva integración, implicaría un dispendio y demora contrarios al cronograma electoral, lo cual es de estricta realidad, motivo por el cual procederé sin más a dar respuesta a los planteos fundados del recurso de apelación incoado por el candidato que ha sido impugnado.

**II.-** Que, en honor a la brevedad, me remito a los antecedentes expuestos precedentemente por el Sr. Vocal que comanda este Acuerdo, e ingresando directamente al tratamiento del *thema decidendi*, anticipo coincidir, en lo sustancial, con la solución que viene auspiciada por él, en cuanto corresponde hacer lugar a la apelación articulada y revocar la resolución dictada por la Junta Electoral Departamental de Gualaguaychú en fecha 8/9/23, por las razones que expondré seguidamente.

En el fallo objeto de apelación se decidió admitir a tres de las cuatro impugnaciones planteadas, dirigidas a la no oficialización de la candidatura del Sr. Mauricio Germán Davico para la Presidencia Municipal de la ciudad de Gualaguaychú, fundándose en los dos ejes temáticos fundamentales que invocaron todos los impugnantes. Esto es, la supuesta ausencia de residencia inmediata anterior del candidato y la prohibición de reelección por más de un período consecutivo, interrogantes que por cuestiones metodológicas abordaré de manera separada.

**III.-** Que, el primero de los motivos esgrimidos que fue analizado por la Junta Electoral radica en el incumplimiento por el candidato Davico del requisito legal de residencia inmediata anterior obligatoria de cuatro años en la jurisdicción, conforme lo establecido por el art. 234 de la CP, y los arts. 70° y 71° de la Ley 10027.

Ello así, toda vez que la norma constitucional exige para ser presidente municipal "*cuatro años de residencia inmediata en la jurisdicción*" y la Ley Orgánica de los Municipios refiere "*ser vecino del municipio con residencia inmediata anterior mínima de cuatro (4) años en el mismo*" para ser concejal, regla aplicable por remisión expresa del art. 71° del mismo cuerpo normativo.

**Adviértase que ambas normas refieren al requisito de "residencia", es decir no se indica la necesidad de tener domicilio en el municipio**, entendido como aquel que se consigna en su documento nacional de identidad, sino que se exige residencia, la cual puede o no coincidir con el domicilio, siendo que se trata del lugar donde efectivamente una persona habita, configurando una cuestión de hecho que puede probarse ya sea con el correspondiente documento de identidad o cualquier otro medio de prueba que así lo demuestre.

En el caso de Davico, no está discutido que **su documento de identidad consigna su domicilio en calle 3 de Caballería N° 401 de la ciudad de Gualaguaychú**, y que desempeñándose como presidente municipal de la localidad de Pueblo General Belgrano, registra el cambio de domicilio en el año 2019.

Sobre el punto, resulta dable recordar que **la Cámara Nacional Electoral ha señalado en reiteradas oportunidades que el domicilio electoral, entendido como aquel anotado en el documento cívico (art. 19 de la ley 23.298) constituye una presunción *juris tantum* a los efectos de acreditar la residencia** (fallos N° 136/73 y 141/73, entre muchos otros), lo cual es plenamente aplicable en el caso del candidato Davico, siendo que -reitero- no está controvertido que su documento de identidad consigna su domicilio en la ciudad de Gualaguaychú desde el año 2019.

Sin embargo, la resolución cuestionada sostiene que al desempeñarse Davico como presidente municipal de Pueblo General Belgrano hasta el día 5/6/23, aquel cambio de domicilio

aparecería en principio como fraudulento, ya que su residencia ininterrumpida ha sido en dicha localidad donde ha ejercido el cargo de mayor jerarquía dentro del poder ejecutivo. Pues bien, es cierto que toda presunción *juris tantum* admite ser desvirtuada por prueba en contrario, pero los elementos incorporados por los impugnantes se orientan en su conjunto al desempeño del candidato como intendente de Pueblo General Belgrano, soslayando que resulta irrelevante para este Tribunal ponderar la gestión municipal o la responsabilidad de Davico en el ejercicio de sus funciones hasta el 5/6/23, careciendo de lógica alguna que la Junta Electoral reconozca que son "*dos reparticiones estatales diferentes*" pero analice los requisitos para ser candidato a presidente municipal de Gualeguaychú en función del desempeño del mismo en su cargo en Pueblo General Belgrano.

La exigencia constitucional de residencia no configura una mera formalidad sino que tiene una razón de ser, que radica en la finalidad de hacer real y valedero el principio de representación y asimismo velar por el conocimiento y compenetración por parte del representante de los problemas del electorado que lo elige (CNE Fallo N°1703/94) siendo que "*el propósito de la Constitución es que el pueblo de cada provincia se halle representado por hombres salidos de su seno, inspirados en las necesidades reales, en las ideas y sentimiento de la localidad*" (CNE Fallo N°2161/96). En efecto, **el objetivo perseguido por el constituyente ha sido asegurar que aquel que intenta postularse a un cargo representativo forme parte -de hecho- en la comunidad municipal**, compartiendo sus finalidades y objetivos generales, y contando con un acabado conocimiento de las necesidades y problemas de la ciudad; y por otra parte, asegurar la proximidad del electorado para con sus pretensos gobernantes.

Siguiendo tales directrices de hermenéutica, amén de subrayar que el domicilio que surge del documento de identidad del candidato se ubica en Gualeguaychú -como si ello fuera insuficiente-, Davico ha agregado documental dando cuenta del efectivo pago de servicios del inmueble donde vive, y acredita centro de vida de su hijo menor de edad en la localidad de Gualeguaychú mediante constancia de alumno regular en un colegio e instituto de idioma, **lo cual permite inferir que efectivamente el candidato tiene un estrecho vínculo con la ciudad de la que pretende ser intendente y la representatividad de su electorado se encuentra suficientemente garantizada**, observándose lo irrazonable de la argumentación del fallo en cuanto a que "*nada puede ser y no ser al mismo tiempo y en el mismo sentido, nadie puede estar y no estar al mismo tiempo y en el mismo lugar*", cuando párrafo seguido reconoce como de público conocimiento que se trata de dos ciudades colindantes en que las actividades de los ciudadanos se vinculan en forma constante; todo lo cual me permite afirmar que **la exigencia constitucional de residencia como requisito de elegibilidad con la finalidad de la norma constitucional explicitada precedentemente se halla suficientemente satisfecha en el caso**, en tanto se ha demostrado un contacto prolongado e ininterrumpido del candidato con la ciudad, donde lleva adelante su vida cotidiana.

Al respecto recuerdo que en un reciente fallo del Tribunal Superior de Justicia de CABA, sobre similares cuestionamientos sobre la residencia de un candidato, se reseñó la destacada doctrina -Salvat, Llambías- que entiende a la residencia como una situación de hecho y que una persona puede tener más de una residencia, deduciendo de allí que se puede residir contemporáneamente en dos lugares por tener vivienda en ambos y repartir entre ellas sus días. De allí se concluyó que pueden coexistir residencia y domicilio distintos, y que puede haber más de una residencia (del voto del Dr. Luis Lozano en Expte. n°INC 74159/2023-1 "Juntos por el Cambio - Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre Incidente de Apelación-Causas Electorales - Reconocimiento de Alianza/Oficialización de Candidatos")

Concluyendo la cuestión, debo enfatizar que un razonamiento contrario al expuesto estaría vulnerando -a mi criterio- la amplitud que debe regir en el reconocimiento de un derecho político como el que se invoca -el de ser elegido-, que es una condición ineludible "*para una interpretación que despliegue plenamente decisiones políticas fundamentales de la Constitución Nacional. **La adecuada hermenéutica de esta clase de normas exige privilegiar, entre las diversas alternativas posibles, aquella que proporcione el marco más apropiado para canalizar las legítimas expectativas del cuerpo electoral.** Dicha regla configura una valiosa guía para evitar situaciones que puedan incidir en menoscabo de aquellos derechos íntimamente relacionados con el normal desenvolvimiento de la vida institucional del país (cf. voto de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Dres. Fayt y Boggiano in re "Acción Chaqueña s/oficialización lista de candidatos", Fallos 314:1163)" (CNE Fallos N°2161/95, el destacado me pertenece).*

**IV.-** Que, abordando el tratamiento del segundo de los motivos en que se funda el fallo impugnado, atinente a la prohibición de reelección para acceder a la Presidencia Municipal de Gualguaychú, en tanto Davico se desempeña actualmente en un segundo mandato como intendente de Pueblo General Belgrano, cuadra señalar que la Junta Electoral ha destacado la opinión de Alberdi sobre las reelecciones como distorsión del sistema republicano, y citando importante jurisprudencia sobre el tema, entiende que el espíritu normativo de los constituyentes en la redacción del art. 234 de la CP, ha sido evitar la perpetuación de los gobernantes en el poder, y que permitir la candidatura de Davico en Gualguaychú en lo que sería su primer mandato, posibilitaría sostenerse como cabeza del poder ejecutivo en forma ininterrumpida e ilimitada.

Adviértase que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 ha completado con el art. 123 el art. 5, acerca de las condiciones que deben cumplir las constituciones provinciales para que el Gobierno Federal garantice el goce y ejercicio de sus instituciones, entre ellas el régimen municipal. Así, el nuevo art. 229 de la CP, reformada en el año 2008, conceptualiza al municipio como una comunidad sociopolítica y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos que unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre en la búsqueda del bien común, **consagrando en el art. 231 la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera para cada uno de los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder.** Y si bien el alcance y capacidad de los municipios en ejercicio de su autonomía ha sido sumamente discutido, es claro que cada uno de los municipios tiene su autonomía pero que de la propia intervención reglamentaria efectuada por el constituyente, no se verifica que se haya previsto un impedimento textual a la candidatura aquí debatida, para la intendencia de un municipio que es autónomo respecto del cual se está desempeñando actualmente, no correspondiéndole a este Tribunal evaluar o revisar el criterio del constituyente y menos aún integrar lagunas legales, habida cuenta de la indiscutible vigencia del régimen republicano del principio de la división de poderes (CNE FALLO N° 2401/98, entre otros); siendo que en rigor de verdad Davico nunca se ha postulado para ser presidente municipal de la localidad de Gualguaychú, de allí que su pretensión se halla ceñida a la letra del texto constitucional y legal, quedando, en su caso, el juzgamiento de la honorabilidad de la práctica a cargo exclusivo del electorado.

En tal sentido, el Dr. Fayt en su voto que resultó mayoritario en las actuaciones: "Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c. Santa Fe, Provincia de s/acción declarativa (P-196-XXIX-O)", manifestó que las normas que vedan la reelección para cargos electivos "no obedecen a una razón persecutoria y discriminatoria sino que tienden a preservar -con un criterio cuyo acierto no es función de esa Corte juzgar- justamente el principio republicano en uno de sus aspectos esenciales, la periodicidad de la renovación de autoridades. Y destacó que por medio

del ejercicio del derecho del sufragio se designa a las autoridades encargadas de desempeñar el poder político, pero los límites de su competencia, su duración en el cargo y la forma en que habrán de ejercer su actividad funcional **están jurídicamente predeterminados a través del ordenamiento constitucional y legal. Esos condicionamientos son expresión de otra voluntad anterior e igual de soberana que solo puede ser sometida a un examen de conveniencia por los mismos poderes políticos que los dispusieron** (id. consid. 16º)" (CNE Fallo 2388/98, el destacado es de mi autoría); así, la prohibición pretendida por los impugnantes implicaría a este Tribunal arrogarse facultades propias del constituyente/legislador, toda vez que "la admisión de la revisabilidad, además de invadir las atribuciones de otros poderes, traería como consecuencia necesariamente una absoluta, riesgosa y trastornadora inseguridad jurídica, pues nunca podría tenerse la certeza de la permanencia y vigencia de las instituciones, al desconocerse el ejercicio de las facultades de los otros poderes, en este caso nada menos que el poder constituyente. Es evidente que ésta no ha sido la intención de los votantes al atribuir a los constituyentes la misión de reformar la Constitución" (CNE Fallo Nº 2378/98).

Aclarado ello, debe destacarse que el derecho electoral tiende a garantizar la efectiva vigencia del principio democrático de la representatividad popular (CSJN Fallos 342:343) por lo cual **ante la ausencia de una norma que expresamente establezca una prohibición, cualquier cuestionamiento tendiente a limitar la posibilidad de participar debe ser ponderado con la mayor agudeza a fin de resguardar los derechos políticos del candidato, de allí que la pretensión del recurrente Davico debe resolverse prefiriendo la solución que respete con mayor fidelidad el derecho de participación.**

En tal sentido la CSJN ha decidido que "*La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece además que todos los ciudadanos deben gozar de 'los derechos y oportunidades' (...) 'de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores' (art. 23, inc. 10 a y b). Tal como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 'el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término 'oportunidades'. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.'* (*Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*", sentencia del 6 de agosto de 2008, ...)" (Fallos 338:628).

**V.-** Que, por los motivos expuestos, adhiero a la solución propiciada por el Dr. Moia, a fin de hacer lugar a la apelación articulada y revocar la resolución dictada por la Junta Departamental el 8/9/23, disponiendo la inmediata oficialización de la candidatura del Sr. Davico para el cargo de Presidente Municipal de la ciudad de Gualeguaychú.

#### **A LA MISMA CUESTIÓN PROPUESTA, LA DRA. MEDINA DIJO:**

**I.-** Resumidos los antecedentes del caso por el Dr. Ángel Moia, a los cuales me remito, ingreso directamente al tratamiento de la cuestión de fondo y adelanto que adhiero a la solución que viene siendo impulsada en su voto, y comparto el Dr. German Carlomagno, a las que se sólo me permito agregar que:

Tal como lo sostuve, recientemente en "CARDINALLI ALDO MARCELO Y OTROS S/IMPUGNACIÓN A LA CANDIDATURA A PRESIDENTE MUNICIPAL DE DIAMANTE DE JUAN CARLOS

DARRICHON S/ APELACION - 2357/2023" sobre el alcance de lo establecido en los artículos art. 105 de la Ley 10.027 y art 234 de la Constitución Provincial, "no podemos obviar, que las restricciones impuestas por el constituyente limitan el universo de sujetos en quienes el electorado podrá depositar su representación. Al mismo tiempo, ellas impiden proscribir la participación de quienes tengan derecho a ser elegidos por cumplir las exigencias previstas y no estar comprendidos por alguno de los impedimentos reglados. Las incompatibilidades no pueden ser extendidas por analogía ni por otros recursos hermenéuticos apropiados para resolver supuestos no previstos. Una conclusión distinta, importaría incurrir en desmedro del criterio estricto que debe presidir la interpretación de las normas que restringen derechos (cfr. Fallos CNE 1008/91, 1238/91, 1239/91, 2019/95, 2330/97, 3307/04, 3315/04, 3316/04, 3317/04 y 3318/04). No le corresponde a este Tribunal suplir o dar por entendido algo que la norma no determinó".

*"En el decisorio en crisis se soslaya, que entre dos posibles soluciones, debe prevalecer la que mejor se adecuó al principio de participación -rector en materia electoral-(cf. Fallos CNE 1352/92, 2098/95, 2102/95, 2110/96, 2167/96, 2461/98, 3344/04, 3376/04 y 3451/05); y que en caso de duda, el intérprete debe inclinarse por la solución más compatible con el ejercicio de los derechos (cfr. Fallos CNE 2167/96, 2528/99 y jurisprudencia allí citada): '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' (cfr. Fallos CNE 1902/95). "*

Traigo a colación ello puesto que, de la normativa aplicable, no surge impedimento alguno para que el Sr. Davico pueda postularse para ser electo en la ciudad de Gualaguaychú. No corresponde, que, por vía interpretativa, se establezca una **prohibición no prevista** y mal puede hablarse de "Fraude a la ley" (cfr. p. 14 del dictamen del Sr. Procurador), cuándo en el decisorio en crisis se realiza una interpretación de carácter prohibitiva que no surge del texto de la ley. Esta frase, de alto impacto social, político y mediático, no refleja la realidad.

En el Siglo XIX Ralph Waldo Emerson (1803- 1882) poeta y ensayista norteamericano que cultivó con éxito tanto la poesía como la filosofía, y fue el primer autor angloamericano que influyó en el pensamiento europeo, sostuvo que "El hombre es la mitad de sí mismo: la otra es su expresión ", concepto que precisó a fines del Siglo XIX y principios del XX el lingüista suizo Ferdinand de Saussure (1857-1913) diciendo "el lenguaje es un conjunto de hábitos lingüísticos que permiten a un sujeto comprender y hacerse comprender".

Teniendo en cuenta esa definición, y que en la era de las comunicaciones muchas veces se habla demasiado pero se dice poco, sólo hay algo que puede superar el valor del silencio y es la palabra justa, esa que se pronuncia desde la libertad responsable: la verdadera libertad, tal como sostiene Silvia Zimmerman , quien agrega "Puesto que la palabra es ese confín en el que el individuo y la sociedad interactúan, no es sólo cuestión de decir desde el convencimiento personal, sino desde la responsabilidad social. Mucho más cuando quien habla dirige destinos sociales"

Quienes integramos el Tribunal Electoral de la Provincia de Entre Ríos, tenemos la enorme responsabilidad de buscar, encontrar y pronunciar la palabra justa, para lo cual debemos llevar adelante una suerte de ecología del lenguaje, como nos enseña Ivone Bordelois , no siendo este sólo un problema de crítica filológica o de talento literario, sino el requerimiento de una nueva conciencia funcional, por cuanto tal como sostiene la reconocida poeta, ensayista y lingüista "El lenguaje es el depósito sagrado de nuestra conciencia, la condición de nuestra sabiduría, la

*garantía de nuestra identidad y de nuestra libertad” .*

Por ello, entiendo que debemos procurar emplear en nuestros pronunciamientos un lenguaje que exprese de un modo más directo, -por no decir coloquial o cotidiano-, sin rimbombancias, sin altisonancias, de un modo claro, y, fundamentalmente comprensible y que refleje la realidad.

En definitiva, debemos escribir para expresar no para impresionar. Tal como dijo Jorge Luis Borges, "*El deber de cada uno es dar con su voz*"; por ello, con el firme propósito de contribuir a alentar una visión más democrática de la diversidad y más respetuosa de la ciudadanía y del electorado, escribamos de modo tal que todos nos entiendan, olvidando el prestigio literario, sin preocuparnos por la crítica que se hará de nuestros escritos; y sin perder la elegancia, pensemos en esas personas que confiaron en nosotros , en cómo hacer para que ellas **entiendan, recuerden y apliquen** lo que escribimos al resolver sobre cuestiones tan sensibles como la participación en el sistema democrático de gobierno, que a mi humilde entender debe ser amplia , inclusiva, y sin restricciones, sobre todo cuando estas últimas no están prescriptas en la ley.

**II.-** Señalo todo ello para reiterar mi adhesión al análisis y solución que propicia el Dr. Moia y que es acompañada por el Dr. Carlomagno. **ASÍ VOTO.-**

Con lo que, existiendo mayoría, se dio por terminado el acto, quedando acordada la siguiente sentencia:

### **RESOLUCION:**

PARANÁ, 10 de octubre de 2023.

### **Y VISTOS:**

Por los fundamentos del acuerdo que antecede; se

### **RESUELVE:**

1.- Hacer lugar a la apelación deducida y revocar la Resolución de fecha 8/09/2023, dictada por la Junta Electoral Municipal de Gualeguaychú.

2.- Oficializar la lista para el Municipio de Gualeguaychú con el orden en que fuera postulada por la Alianza Electoral Transitoria “JUNTOS POR ENTRE RÍOS” (CIL 2171), para participar en las elecciones generales, convocadas mediante el Decreto Nº 1075 MGJ para el día 22 de octubre de 2023.

3.- Registrar, notificar, comunicar a la Junta Electoral Nacional del distrito Entre Ríos

y, oportunamente, archivar.

**SUSANA MEDINA**

**ANGEL MOIA**

**GERMAN CARLOMAGNO**

Se deja constancia que, existiendo mayoría de opiniones, los SRES. VOCALES DR. ANGEL GIANO y SR. DANIEL OLANO no se expiden.

ANTE MI:

**LISANDRO H. MINIGUTTI**

*Secretario General*

---

[1] HERVADA, JAVIER; ¿Qué es el derecho?, Pamplona, *Eunsa*; 2.011, pp. 25 y ss.

[2] Fallos 313:748

[3] Fallos 344:3585, 344:1, 343:2135, entre muchos otros.

[4] SAMPAY, ARTURO E.; *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, *Politeia*, 1.951, pág. 336

[5] SOAJE RAMOS, GUIDO; *Sobre la politicidad del derecho*", Sep. del Bol. De Estudios Políticos de la Unvi. Nac. de Cuyo, 1958, pág. 115

[6] SANTIAGO, ALFONSO; *Bien común y derecho constitucional. El personalismo solidario como techo ideológico del sistema político*, Buenos Aires, *Ábaco*, 1.998, pp. 129/130

[7] HERNÁNDEZ, HÈCTOR, *Valor y derecho*, Buenos Aires, *Abeledo Perrot*, 1.998, pp. 101/102

[8] Del voto del Ministro Rosenkrantz en Fallos 346:807

[9] Fallos 344:809

[10] LLAMBIÀS, JORGE J.; *Tratado de Derecho Civil. Parte General*, T 1, Buenos Aires, Perrot, 1.991,

pág. 604

[11] RIVERA, JULIO C.; *Instituciones de Derecho Civil. Parte General*, T I, Buenos Aires, Abeledo Perrot, :2.020, pág. 1.075

[12] LLAMBIAS, JORGE J.; *Tratado de Derecho...op.cit*, T I, pàg. 612

[13] MELCHIORI, FRANCO A., anotación al art. 77 en HEREDIA, PABLO y CALVO COSTA, CARLOS A. (Dirs.); *Código Civil y Comercial. Comentado y anotado*, T I, Buenos Aires, La Ley, 2.022, pág. 837

[14] DALLA VÍA, ALBERTO R.; *Derecho electoral. Teoría y práctica*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2.021, pág. 202

[15] Fallos 345:1.269

[16] Fallos 340:1414

[17] Fallos 346:543