



TRIBUNAL ELECTORAL SECRETARÍA ELECTORAL

FRENTE DE IZQUIERDA Y DE TRABAJADORES UNIDAD CONTRA GCBA SOBRE CAUSAS ELECTORALES -
AMPARO ELECTORAL

Número: ELE 113196/2023-0

CUIJ: ELE J-01-00113196-2/2023-0

Actuación Nro: 2202816/2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. Liliana Alaniz, Federico Modarelli, Carlos Platkowski y Bárbara Piccardo Zualet —en su carácter de apoderados y apoderadas del Frente de Izquierda y de Trabajadores – Unidad – Capital Federal— promueven la presente acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) a fin de que se le ordene *“asignar y pagar a los partidos políticos y alianzas que han oficializado listas para competir en las próximas elecciones generales para las categorías de Jefe/a y Vice Jefe/a de Gobierno, de Diputados/as de la Ciudad y miembros de las Juntas Comunes de la Ciudad convocadas (mediante Decretos 109/2023 y 228/2023) para el 22 de octubre del corriente año, el costo de impresión de boletas para los cargos electivos locales hasta un número equivalente a dos y medio (2,5) por elector registrado en cada distrito para cada categoría que corresponda elegir por cada una de las listas oficializadas”* (v. fs. 1 del escrito de inicio).

Asimismo, requieren que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 228/23 en tanto no prevé el pago de aportes para la impresión de boletas electorales.

En este orden de ideas, relatan que, el 11 de abril de 2023, el GCBA convocó a las elecciones PASO y generales para los cargos públicos electivos de jefe/a y vicejefe/a de gobierno, diputados/as de la Ciudad y miembros de las Juntas Comunes y dispuso el uso de la boleta única electrónica.

Manifiestan que, como consecuencia de los problemas acaecidos durante las elecciones PASO, luego de los pronunciamientos de la jueza federal con competencia electoral de la Capital Federal y de la Cámara Nacional Electoral —donde consideraron que no se garantizó el derecho a emitir sufragio del electorado—, el GCBA decretó la utilización de boleta papel para las elecciones generales.



En virtud de lo anterior, sostienen que la Administración local deberá garantizar la igualdad de condiciones para las agrupaciones participantes a través del pago de los costos de impresión de boletas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 de la ley 26215.

Postulan que las listas que no disponen de un acaudalado financiamiento privado corren el riesgo de imprimir menos boletas de las necesarias para el proceso electoral, lo que supone una discriminación inconstitucional que atenta contra el principio de equidad y el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. En esta inteligencia, ponen de relieve que, en el caso de que cada agrupación deba abonar sus boletas electorales, podría darse un escenario en el cual las agrupaciones con mayores recursos económicos impriman las boletas necesarias mientras que aquellas con recursos escasos tengan dificultades para obtener la cantidad de boletas suficientes para la totalidad de los establecimientos de votación.

Indican que la legislación nacional previó estas circunstancias y, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades de las agrupaciones, determinó que es el Estado quien debe cubrir los gastos de impresión de boletas para garantizar el eficaz ejercicio de la democracia durante el acto eleccionario. Además, consideran que las obligaciones del Estado se encuentran incumplidas en tanto se comprueba una situación de desigualdad irrazonable y manifiesta entre las agrupaciones.

Por lo demás, explican que, sin perjuicio de que la vulneración de los derechos políticos requiere una serie de acciones positivas del Estado para garantizar la igualdad, el GCBA incurre en acciones contrarias a derecho que profundizan las desigualdades y atentan contra el mandato legal vigente.

También, opinan que la situación actual es consecuencia de la ineficaz implementación del sistema de votación de boleta única electrónica por parte de la Administración local y en sus consecuencias negativas (tales como filas interminables en los establecimientos de votación y demoras y fallas en las máquinas de votación). Por lo tanto, estiman que las agrupaciones políticas no deberían verse perjudicadas por el mal desempeño del GCBA.

Exponen que la conducta de la Administración local vulnera los derechos de los partidos políticos y alianzas e incurre en una manifiesta gravedad institucional que afecta el sistema representativo y democrático. Añaden que la



1983-2023. 40 Años de Democracia

omisión en asignar los fondos correspondientes a la impresión de boletas genera una evidente desigualdad entre las agrupaciones de acuerdo a sus ingresos.

Aducen que la boleta es el instrumento que permite la materialización de la voluntad del electorado por lo que resulta esencial para el sistema democrático y los/as ciudadanos/as. Entienden que la falta de recursos necesarios para la impresión de boletas produce que los/as votantes, las agrupaciones y el sistema de gobierno no puedan contar con este elemento esencial para el efectivo ejercicio de los derechos constitucionales.

A continuación, se expiden en torno a la procedencia formal de la acción, explican las características del amparo y consideran que los requisitos se encuentran cumplidos, toda vez que la conducta del GCBA lesiona derechos constitucionales de la agrupación política y del electorado.

En definitiva, concluyen que la demandada tomó una decisión arbitraria que afecta derechos constitucionales y optó por la medida más lesiva entre todas las posibles.

En este contexto, fundan su pretensión en derecho, citan jurisprudencia y requieren que oportunamente se haga lugar a la acción.

II. A través de la actuación 2218525/2023, el GCBA contestó el traslado de la demanda.

Luego de efectuar una serie de negativas sobre las afirmaciones efectuadas por la agrupación actora, destaca que el Código Electoral no contempla el pago de un aporte económico para los gastos de impresión de boletas de las agrupaciones políticas, dado que únicamente prevé como instrumento de sufragio a la boleta única.

Además, señala que la Ley 268 dispone solamente el financiamiento público de las campañas electorales que realizan las agrupaciones que, según afirma, fueron oportunamente otorgados a través de las Resoluciones 50/IGE/2023, N° 52/IGE/2023, N° 55/IGE/2023, N° 69/IGE/2023 y N° 70/IGE/2023.

En tales condiciones, sostiene que, de acuerdo a las modificaciones introducidas por el Decreto 228/2023 en la forma de votación, corresponde a los partidos y las alianzas la impresión de las boletas partidarias que se utilizarán en la elección general el 22 de octubre del corriente y en la eventual segunda vuelta.



En otro orden de ideas, manifiesta que, si bien el Tribunal Superior de Justicia, en el precedente “*Movimiento Libres del Sur y otros s/ amparo electoral*”, Expte. 197238/2021-0, condenó a la Administración local a abonar a las agrupaciones políticas actoras una suma en concepto de aporte por la impresión de boletas, lo cierto es que dio cumplimiento con dicho pronunciamiento a través de la Resolución N° 711/MJYSGC/2021.

Por otro lado, señala que, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Nacional 26215, la Dirección Nacional de Elecciones abona a la agrupación amparista la suma obtenida del cálculo de dos y media (2,5) boletas por cada elector/a del distrito, a un valor de dos pesos con noventa y dos centavos (\$2,92) por cada una de ellas.

Por último, ofrece prueba documental, hace reserva del caso federal y solicita que la presente acción de amparo.

III. El día 21 de septiembre dictamina el Ministerio Público Fiscal (v. actuación 2243397/2023) y, por las consideraciones que detalla, entiende que el Tribunal debería hacer lugar parcialmente a la acción interpuesta y, en consecuencia, “*otorgar a la agrupación actora un monto razonable a fin de garantizar el principio de equidad y el derecho de los electores a contar con los medios necesarios para emitir su voto*”.

IV. En tal estado, mediante actuación 2246295/2023, se llaman autos a resolver.

V. Preliminarmente, corresponde pronunciarse respecto del alcance de los efectos que cabe otorgar al presente decisorio. De este modo, deviene pertinente recordar que esta acción fue promovida a fin de que la Administración local abone los gastos de impresión de boletas “*a los partidos y alianzas que han oficializado listas para competir en las próximas elecciones generales para las categorías de Jefe y Vice Jefe de Gobierno, de Diputados/as de la Ciudad y miembros de las Juntas Comunales de la Ciudad convocadas (...) para el 22 de octubre del corriente año*” (ver página 1 del escrito inicial).

Ahora bien, en virtud de las características particulares del planteo efectuado, a través de la actuación 2139721/2023, se confirió vista de la demanda a las agrupaciones políticas que participarán en las elecciones generales por el plazo de cinco (5) días. Pese a encontrarse debidamente notificadas, ninguna de ellas se



1983-2023. 40 Años de Democracia

presentó en autos a fin de adherir a la pretensión planteada por la alianza actora, o bien expresar una afectación diferenciada a la invocada en el escrito inicial.

En tales condiciones, por razones de celeridad y economía procesal y en atención a las analogías que pueden encontrarse entre la pretensión aquí planteada y el objeto y características de la causa ‘Movimiento Libres del Sur y otros s/ amparo electoral’, Expte. ELE 197238/2021-0, que tramitó ante el Tribunal Superior de Justicia, corresponde estar a la solución allí propiciada y extender los alcances de lo que aquí se decida únicamente sobre las partes involucradas; es decir, el Frente de Izquierda y de Trabajadores – Unidad – Capital Federal y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

VI. Dilucidado lo anterior, cabe expedirse en torno al fondo de la cuestión planteada.

VI.1. Así, en primer lugar, cabe recordar que el artículo 37 de la Constitución Nacional “*garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia*”. Además, dispone que “[e]l sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”.

Por su parte, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda la ciudadanía a “*a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*”.

En el orden local, el artículo 62 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispone que “[l]a Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley”.



VI.2. En este estado, cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que *“el sufragio (...) es un derecho público de naturaleza política. Tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder y cuya voluntad se considera voluntad del Estado en la medida en que su actividad se realiza dentro del ordenamiento jurídico, ya que los que mandan lo hacen en tanto obedecen al orden legal en que fundan sus decisiones y los que obedecen lo hacen en tanto mandan a través de ese mismo orden legal en cuya formación participaron. Esta participación se efectiviza por medio del sufragio, dando sentido al principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes”*.

Asimismo, el máximo tribunal federal afirmó que *“la boleta electoral exterioriza la voluntad del elector y resulta en consecuencia indispensable para ejercer el derecho al sufragio en el marco de un proceso eleccionario”* (Fallos 338:628).

En línea con lo anterior, el Tribunal Superior de Justicia se ha expedido en torno a la obligación que posee el GCBA de realizar aportes a los efectos de cubrir los costos de impresión de las boletas que las agrupaciones políticas utilizan en las elecciones locales que se realizan en los términos de la Ley Nacional 15.262 (cf. *“Movimiento Libres del Sur y otros s/ amparo electoral”*, Expte. 197238/2021-0, del 09/09/2021).

En dicho precedente, sostuvo que *“[l]a provisión de boletas para emitir el voto, en el caso, idénticas (conocidas como ‘única’) para todo participante, está puesta a cargo del GCBA por el CE. Ello implica solventarlas. Cuando la elección se desarrolla simultáneamente, la autoridad local consiente en que el mecanismo de emisión del voto sea el federal. En él, proveer las boletas queda a cargo de los partidos o agrupaciones participantes, pero no así solventarlas, a cuyo fin el Gobierno suministra fondos con ese específico destino. Se resguarda así el derecho de las agrupaciones o partidos a hacer llegar sus boletas a donde pueden ser empleadas por los electores, y el derecho de estos de encontrar el medio de expresar su voluntad política. Ambas categorías de sujetos pueden reclamar que haya boletas en los cuartos oscuros”* (voto del Dr. Luis Lozano al que adhirieron las Dras. Inés Weinberg y Alicia Ruiz).

Sin perjuicio de lo anterior, resaltó que, en el orden local, no existe un marco normativo que regule el aporte que debe realizar el Estado local



1983-2023. 40 Años de Democracia

a las agrupaciones políticas por los gastos de impresión de boletas dado que el mecanismo previsto en el artículo 35 de la Ley Nacional 26.215 no resultaba aplicable, más allá de que supone un patrón de comparación y guía.

En definitiva, concluyó que “[e]n elecciones no simultáneas, esto es, en aquellas en que el CE rige la totalidad del proceso, esa provisión está a cargo del estado. No parece posible interpretar que cuando de los arts. 57 y 60 del CE facultan al PE a convocar a realizar los comicios simultáneamente, sujetando así su desarrollo a reglas y autoridades nacionales que pasan a concurrir con las locales de un modo que debe ser armónico, lo está habilitando también a alterar las cargas que asume el GCBA para cumplir cabalmente con lo que para el elector es su derecho. No otra cosa ocurriría si convertir la elección en simultánea supone que, en lugar de cargar la GCBA con el costo de imprimir las boletas, lo traslada a los participantes en la puja. La atribución de competencia contenida en los referidos arts. 57 y 60 del CE no puede ser interpretada extendiéndola a algo que la ley no contempló, especialmente cuando ello consiste en generar una obligación a cargo de los sujetos alcanzados. No estamos ante un texto que lo mencione, ni lo tenga en mira, ni constituye una consecuencia necesaria de la simultaneidad. Por el contrario, lo que podría ser considerado consecuencia de la opción por la simultaneidad es el deber de acompañar las boletas que conforman las reglas federales (...) Obviamente, no cabe pensar que el CE vio en la simultaneidad una oportunidad de economizar el costo de las boletas papel”.

De conformidad con lo expuesto precedentemente, el máximo tribunal local consideró que la suma dineraria que debe asignar el GCBA para la impresión de boletas a una agrupación política (S) se obtiene a partir de la multiplicación de la cantidad de personas inscriptas en el padrón electoral de electores nacionales y extranjeros/as (P) por 1,6 (equivalente a un 60% adicional) por el importe presupuestado como costo de cada boleta por la Dirección Nacional Electoral (C) por el cociente que se obtiene de la cantidad de votos obtenidos por el partido en la elección (PASO o general) anterior (V_c) y la cantidad de votos válidamente emitidos en dichos comicios (V_v). Lo expuesto arroja la siguiente operación aritmética: $S = P \times 1,6 \times C \times V_c/V_v$.

Por último, y a todo evento, se aclaró que, si el cálculo de V_c/V_v fuese menor al 1,5% o no se pudiera realizar por no haber participado la agrupación política en los comicios previos, el cálculo debe reemplazarse sobre el porcentaje mínimo para participar en los comicios generales (1,5/100).



Asimismo, teniendo en cuenta que existen agrupaciones que no exhiben un desempeño comparable con la elección previa, se estableció como ‘piso’ de aporte *“lo que resulte de aplicar el porcentaje mínimo necesario para participar en la elección general aplicado, esta vez, al padrón completo, esto es la misma base sobre la cual se liquida la contribución en la fórmula anterior. El resultado de dicho cálculo, por las mismas razones, es incrementado en el 60%”*.

Por último, se indicó que si un partido o agrupación que hubiere recibido el subsidio en los términos expresados en el párrafo anterior —es decir, el aporte calculado en forma de “piso” — obtiene en la elección una proporción mayor, la cuantía de dicha suma debe ser recalculada de acuerdo con los sufragios obtenidos.

VI.3. En este estado, cabe recordar que el Decreto 228/2023 (BOCBA 6689, del 22/08/2023) sustituyó parcialmente al Decreto 109/2023 y adhirió al régimen de simultaneidad electoral previsto en la Ley Nacional 15.262 para la elección general y eventual segunda vuelta.

En tales condiciones, el sistema de Boleta Única establecido en los capítulos II y III del título VII del Código Electoral —y en particular la implementación de la Boleta Única Electrónica establecida en la Resolución 6/IGE/2023 para los comicios del año en curso— quedó desplazado por la aplicación de las normas nacionales (conf. arts. 3 de la Ley Nacional 15.262 y 3 y 9 del Decreto 17265/1959). Por ello, cada partido o alianza que se presente en los citados comicios debe emplear boletas de papel en los términos del artículo 62 del Código Nacional Electoral.

Ahora bien, dado que el Código Electoral coloca en cabeza del Estado local la confección, diseño y provisión de boletas en las elecciones que se desarrollen en forma separada o concurrente (cf. arts. 4 de la Ley 6031 y 113 del Código Electoral), no resulta razonable que sea relevado de cubrir el costo de impresión de las boletas cuando los comicios se desarrollan en forma simultánea.

Ello es así, en la medida en que el artículo 60 del Código Electoral, en tanto otorga al Poder Ejecutivo únicamente la potestad de adherir al régimen previsto en la Ley 15.262, no exime al Estado local de cubrir tales costos.

Además, ello supondría trasladar el pago de tales gastos a los partidos políticos y las alianzas interesadas en participar en la elección local, las cuales podrían no encontrarse en condiciones económicas de asumirlos más aún,



1983-2023. 40 Años de Democracia

siendo que el Poder Ejecutivo local había fijado como regla que la provisión del instrumento de sufragio de las elecciones en curso estaría a su cargo.

De igual modo, lo señalado precedentemente atentaría contra el principio de equidad previsto en el artículo 3 del Código Electoral, puesto que colocaría a las agrupaciones políticas que no poseen recursos financieros para afrontar el costo de impresión de sus boletas en una notoria desigualdad con aquellas que cuentan con tales medios.

A todo evento, cabe aclarar que los aportes estatales previstos en la Ley 268 no se encuentran destinados a solventar los gastos de impresión de boletas, sino que, tal como surge del artículo 1 de dicho cuerpo normativo, su finalidad radica en financiar la campaña electoral de los partidos y alianzas, entendida como *“toda propaganda que realicen los partidos, confederaciones, alianzas, candidatos/as a cargos electivos locales y quienes los/las apoyen a efectos de la captación de sufragios”*. En efecto, tal como sostuvo el Tribunal Superior de Justicia en el precedente citado en el considerando anterior, la campaña electoral no abarca la provisión de boletas, dado que *“no apunta a dar ocasión, al elector, a optar sino a persuadirlo acerca de a quién votar”*.

En definitiva, no puede soslayarse que las boletas de los partidos y las alianzas constituyen el elemento mediante el cual se exterioriza la voluntad del elector, por lo que la falta de algunas de ellas o la provisión en cantidades insuficientes puede afectar la expresión de la voluntad del electorado al momento de los comicios, alterando en forma manifiesta el régimen democrático de gobierno (cf. art. 1 de la CCABA).

VI.4. De acuerdo a lo expresado en el considerando anterior, corresponde al Estado local la obligación de afrontar el costo de impresión de las boletas en las elecciones generales y eventual segunda vuelta convocadas a través del Decreto 228/2023.

No obstante, dado que no existe una previsión normativa que regule la cuantía del aporte estatal, corresponde al Tribunal fijar el modo en que debe calcularse tal subsidio.

Ahora bien, a tenor de lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia en el precedente *“Movimiento Libres del Sur”*, corresponde adoptar una fórmula análoga a la establecida en dicha oportunidad por el máximo tribunal local.



Así, la suma dineraria que debe asignar el GCBA para la impresión de boletas a una agrupación política (S) se obtendrá a partir de la multiplicación de la cantidad de personas inscriptas en el padrón electoral de electores nacionales y extranjeros (P) por 1,6 (equivalente a un 60% adicional) por dos pesos con noventa y dos centavos (\$2,92) –importe fijado como costo de cada boleta por la Dirección Nacional Electoral a través de la Disposición 9/2023 (BORA de fecha 10 de mayo de 2023)– (C) por el cociente que se obtiene de la cantidad de votos obtenidos por el partido o alianza en la elección PASO del 22 de agosto del corriente (Vc) y la cantidad de votos válidamente emitidos en dichos comicios (Vv).

En esta inteligencia, cabe aclarar que, a los efectos de obtener el monto definitivo, se deberá realizar el mencionado guarismo por cada ‘tramo’ de la boleta; es decir, corresponderá el pago de una suma dineraria por cada categoría en que la agrupación presente candidatos/as (Jefe/a de Gobierno, Legisladores/as y miembros de las quince Juntas Comunes). A todo evento, corresponde hacer saber que, en cada una de las Comunas, el cálculo deberá efectuarse sobre el padrón de personas inscriptas en dicho territorio.

A todo evento, corresponde destacar que, si bien podrían haber sido tomados como parámetros los datos de la última elección general inmediata anterior —en línea con los criterios utilizados por el Tribunal Superior de Justicia—, lo cierto es que, en dichos comicios, no se eligió Jefe/a de Gobierno, lo que dificulta su aplicación en el presente caso. En línea con lo anterior, puede considerarse razonable la suposición de que los resultados que obtendrá la alianza actora se asemejarán en mayor medida a aquellos obtenidos en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del corriente año que a la cantidad de votos que obtuvo hace ya dos años.

Por lo demás, resta añadir que, de conformidad con lo sostenido por el Dr. Lozano, “[l]a causa de la obligación del GCBA reconocida en este pronunciamiento importa dar a los fondos, que cada lista obtenga, un destino determinado. Consecuentemente, su percepción queda sujeta a rendición de cuentas que deberá ser hecha a la Auditoría General conjuntamente con la que corresponde a la de los gastos de campaña” (“Movimiento Libres del Sur y otros s/ amparo electoral”, Expte. 197238/2021-0, de fecha 9 de septiembre de 2021, considerando 16 de su voto).

Por esta razón, corresponde hacer saber que la rendición de cuentas de las sumas aquí reconocidas deberá ser efectuada ante la Auditoría



1983-2023. 40 Años de Democracia

General de la Ciudad de Buenos Aires juntamente con el dinero abonado a la agrupación actora en concepto de gastos de campaña.

VI.5. Atento al modo en que se resuelve, deviene inoficioso expedirse en torno al planteo de inconstitucionalidad del Decreto 228/2023, en cuanto omitió la implementación de un mecanismo para el pago de los gastos de impresión de boletas.

VI.6. Por último, corresponde fijar un plazo de diez (10) días a los efectos de que la demandada liquide y abone la suma aquí reconocida. A tales efectos, hágase saber a la demandada que el depósito deberá ser efectuado en la cuenta que posee la alianza actora para el pago de los gastos de campaña.

Por todo ello, el Tribunal Electoral **RESUELVE:**

1. Hacer lugar parcialmente a la demanda promovida por el Frente de Izquierda y de Trabajadores – Unidad – Capital Federal en los términos de los considerandos VI.3. y VI.4. del presente.

2. Imponer las costas del proceso al GCBA vencido (cf. arts. 296 del Código Electoral y 64 del CCAyT).

3. Diferir la regulación de los honorarios de los profesionales intervinientes hasta tanto denuncien en autos su DNI, número de CUIT y situación fiscal ante el IVA.

Regístrese mediante protocolo digital, notifíquese electrónicamente a las partes y al Instituto de Gestión Electoral, comuníquese a la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y publíquese en el sitio web electoral del Tribunal (<http://electoralcaba.gob.ar>).



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires