



TRIBUNAL ELECTORAL SECRETARÍA ELECTORAL

FUNDACIÓN PARA LA DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE VÍA LIBRE  
CONTRA GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES SOBRE CAUSAS ELECTORALES -  
AMPARO ELECTORAL

Número: ELE 82905/2023-0

CUIJ: ELE J-01-00082905-2/2023-0

Actuación Nro: 1759138/2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

I. María Beatriz Busaniche —en su carácter de presidenta de la Fundación para la Difusión del Conocimiento y el Desarrollo Sustentable Vía Libre— promueve la presente acción contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fin de que se lo condene a garantizar “*el correcto cumplimiento del derecho al voto en el contexto de las elecciones de autoridades de este año en la Ciudad de Buenos Aires*”.

En tal orden, requiere que “*se le ordene cesar en su actuar que vulnera el derecho al voto en las condiciones establecidas por la Constitución de la CABA, la Constitución Nacional y Tratados Internacionales, permitiendo a la ciudadanía ejercer su derecho al voto de manera correcta y garantizando que resultado de la elección sea un fiel reflejo de su voluntad*”.

En síntesis, sostiene que el uso del sistema electrónico contratado por la Administración para la emisión del sufragio contraría principios contenidos en normas fundamentales locales y supranacionales.

En el marco de la acción instaurada, peticiona asimismo el dictado de una medida cautelar por medio de la cual se ordene “*suspender en los próximos comicios la implementación del uso del sistema informático contratado por no contar con las garantías suficientes, y reponer las elecciones en papel, hasta tanto: 1) Se garantice que la tecnología contratada no presenta riesgos para el cabal cumplimiento de los derechos en juego, garantizando la transparencia del proceso, la seguridad de la información y la integridad del voto, lo cual incluye la preservación del secreto; 2) Se le ordene al GCBA tomar medidas adecuadas para su implementación en términos de educación y capacitación para la ciudadanía en pos de garantizar el acceso efectivo en condiciones de igualdad; 3) Se realicen auditorías independientes, técnica y*



1983-2023. 40 Años de Democracia

*metodológicamente correctas, adecuadas, completas y suficientes*” (el destacado pertenece al original).

En cuanto a su legitimación para promover la demanda, consigna que la fundación es una entidad sin fines de lucro, que tiene por objeto la promoción en el acceso al conocimiento para el mejoramiento económico y social de las personas y comunidades y, además, fomentar la capacitación y organización para acceder a derechos a los beneficios de la sociedad global. Indica que cuenta con plena capacidad legal y que *“no tiene limitante alguno para utilizar herramientas lícitas y legales en pos de lograr los objetivos de bien público que se establecen en el Estatuto (cfr. arts. 2 y 3)”*. Con respecto a ello, sostiene que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha conferido legitimación procesal colectiva a las entidades no gubernamentales para accionar en cumplimiento con las finalidades de su creación.

En ese contexto, postula que el cuestionamiento que efectúa al sistema electrónico que se utilizará en los comicios locales, así como las condiciones en que se implementará por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tienen *“directa relación”* con el objeto de la fundación, en tanto afectan el acceso a las tecnologías en condiciones respetuosas con los derechos humanos al tiempo que carece de transparencia. En tal sentido, señala que *“se trata de un modelo opaco, contrario a la idea de ‘software libre’ como pilar indispensable para garantizar derechos humanos, por el cual brega la FVL desde su constitución”*.

Consigna sus antecedentes sobre la temática electoral y voto electrónico y asevera que cuenta con un amplio conocimiento para la promoción de la acción, en función de sus condiciones profesionales, experiencia e idoneidad en el derecho electoral.

Seguidamente, se expone en torno a la procedencia formal de la vía procesal escogida, realiza un resumen de los antecedentes normativos relativos al instrumento de votación y afirma que resulta imposible asegurar los principios y garantías mínimas en torno al sufragio, consagrados en la normativa internacional, nacional y local.

En tal orden, expone que la firma MSA SA (adjudicataria para la implementación del voto electrónico del año en curso) también fue contratada por la demandada para las elecciones del año 2015. Refiere que, en los días previos a dichos comicios, sufrió un hackeo en sus servidores, lo que motivó diversas



1983-2023. 40 Años de Democracia

investigaciones judiciales en cuyo marco –asevera- se concluyó que la seguridad del sistema era vaga y que podía ser vulnerado con facilidad.

Agrega que tales circunstancias también fueron corroboradas en el informe de auditoría elaborado por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. Refiere que, en el mentado informe, se consignaron problemas tales como el orden en que se presentan las listas, fallas en el modo de votación asistida para personas con discapacidad visual, debilidades en el código fuente, falta de documentación que respalde el procedimiento de instalación del sistema informático contratado en las máquinas de votación y del mecanismo para la transmisión de datos y seguridad y vulnerabilidades en el hardware de las máquinas.

A lo antedicho, añade que el personal de Facultad de Ciencias Exactas Físico-Químicas y Naturales de la Universidad Nacional de Río Cuarto también se expidió en el mismo sentido y que investigadores independientes revelaron ulteriormente una vulnerabilidad en el sistema que permitía cargar varios votos al mismo tiempo.

Sostiene que no existe información pública ni precisiones por parte de MSA SA sobre las mejoras implementadas o los recaudos que adoptó y que, en las elecciones en que se volvió a contratar a la aludida firma, se verificaron las mismas vulnerabilidades.

En este sentido, advierte que la Universidad Nacional del Comahue, en el marco de las elecciones de la Provincia de Neuquén de abril del corriente año, realizó un informe en el que expuso diversas falencias en torno a la tecnología, el proceso de votación, el cierre de mesa y el conteo de votos con respecto al sistema implementado por MSA SA y formuló una serie de recomendaciones, entre ellas, la realización de campañas para la capacitación del electorado.

Indica que, sin embargo, no se atendió a las sugerencias descriptas en el citado informe; extremo que, según expresa, puede comprobarse en la falta de campañas públicas sobre el modo de votación. Asimismo, considera que tampoco se han adoptado medidas para mitigar las problemáticas detalladas.

En otro orden de ideas, sostiene que, si bien se realizaron auditorías al sistema de votación por parte de la Universidad de Buenos Aires



1983-2023. 40 Años de Democracia

y la Universidad Tecnológica Nacional, presentan deficiencias en torno al proceso y a las condiciones en las que se realizaron.

A modo de ejemplo, enumera que no se tuvo acceso al código final completo, los procedimientos se realizaron sobre casos de uso exitosos, no se evaluó en forma exhaustiva las amenazas que la tecnología habilita y se realizaron evaluaciones meramente parciales –dado que diversas secciones del sistema no fueron enviadas a tales efectos–. Añade que ambas casas de estudio advirtieron ciertos aspectos de diagnóstico grave y realizaron recomendaciones; entre ellas, que el recuento de tickets no necesariamente garantiza que cada quien haya votado a quien desea y que no resulta obligatoria la verificación del voto por parte del emisor.

En definitiva, concluye que *“el riesgo de nuevas vulnerabilidades y fallas de seguridad, combinado con la falta de claridad que presenta este tipo de sistema de votación, y la falta de capacitación a los votantes y autoridades de mesa a tan pocos días de las elecciones en CABA, no hacen más que generar un peligro inminente de daño irreversible que requiere una suspensión urgente del uso de esta tecnología”* (v. fs. 16 del escrito de inicio).

Funda su pretensión en derecho y manifiesta que se encuentran vulnerados los principios de transparencia y auditabilidad por parte de la ciudadanía, la seguridad de la información y la integridad, el secreto, la universalidad, la igualdad y la no discriminación del voto.

**II.** Mediante la actuación 1614911/2023, la magistrada del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 18 se declara incompetente para entender en las presentes actuaciones y ordena su remisión a este Tribunal, el cual acepta la competencia para entender en autos a través de la actuación 1650622/2023.

**III.** Por conducto de la actuación 1726882/2023, la Sra. Fiscal a cargo de la Unidad Especializada en Litigios Complejos contesta la vista oportunamente conferida.

En su dictamen, sostiene que la actora no cuenta con legitimación para promover la acción en análisis. En tal sentido, señala que *“no se evidenciaría con suficiente nitidez la existencia de un vínculo entre el objeto descripto en el Estatuto de la Fundación y la materia electoral local y, en particular, los derechos de*



1983-2023. 40 Años de Democracia

*incidencia colectiva que se pretenden defender mediante la interposición de la demanda intentada”.*

**IV.** Efectuada la reseña que antecede, y en función de lo dictaminado por la Sra. Fiscal interviniente, corresponde —en primer término— evaluar si se encuentran reunidos los elementos necesarios para dar curso formal a la demanda promovida. En particular, si se configura un caso judicial y si la accionante cuenta con la legitimación que invoca.

En este punto, deviene necesario recordar la jurisprudencia elaborada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del caso “Halabi”, conforme la cual cabe delimitar con precisión tres categorías de derechos: los derechos individuales, cuya defensa corresponde a cada titular, y los de incidencia colectiva, ya sea que tengan por objeto bienes colectivos o se refieran a intereses individuales homogéneos, cuya tutela se amplía a otros legitimados. Asimismo, cabe subrayar que allí se advirtió que en todos esos supuestos resulta imprescindible la comprobación de la existencia de un “caso”, ya que no se admite una acción que persiga el control de la mera legalidad (cfr. CSJN, “Halabi, Ernesto c/ PEN Ley 25873 y Dto 1563/04 s/ amparo”, 24/02/2009, *Fallos*: 332:111, consid. 9).

En el caso se autos, sin perjuicio de las imprecisiones que se observan en el escrito de inicio, resulta adecuado entender —a la luz del carácter de persona jurídica que reviste la actora, de los derechos que invoca, del objeto que persigue y de los demás términos de la demanda— que se pretende el planteo de un caso colectivo, en los términos del artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional y 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En efecto, en la acción aquí en estudio, por un lado, el planteo de la demanda involucraría derechos individuales homogéneos, conformados por las prerrogativas particulares de cada elector/a a emitir el sufragio en condiciones acordes a las previsiones legales. Desde tal óptica, la clase afectada se encontraría constituida por el electorado porteño, el daño denunciado obedecería una causa fáctica común, *i.e.*, una serie de omisiones que le endilga al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y a la firma MSA SA quienes —según sostiene— no habrían implementado las medidas necesarias para garantizar la transparencia, auditabilidad, seguridad, universalidad, igualdad y no discriminación del derecho al voto, así como su carácter



1983-2023. 40 Años de Democracia

secreto. Finalmente, la sentencia proyectaría efectos homogéneos sobre toda la clase en tanto, claramente, presentaría un carácter indivisible.

Paralelamente, también podría sostenerse que el caso que intenta presentar la accionante involucra la afectación a un derecho de incidencia colectiva con proyección más allá de la esfera individual: el desarrollo legal de los comicios o la transparencia del proceso de elección de autoridades locales, pilar del sistema de representación democrática.

V. En cuanto a la legitimación activa, corresponde recordar que, en materia de derechos de incidencia colectiva —ya sea que se trate de aquellos relativos a intereses individuales homogéneos o sobre bienes colectivos—, el artículo 43, segundo párrafo, de la Constitución Nacional habilita para accionar a las personas afectadas, a la Defensoría del Pueblo y a las asociaciones que propendan a esos fines. A su turno, el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad estipula que, cuando se vean afectados derechos o intereses colectivos, “[e]stán legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos”.

Ahora bien, sin perjuicio de reiterar que en su escrito inicial la Fundación actora no ha indicado con precisión si propicia la defensa de intereses colectivos relativos a bienes colectivos o a derechos individuales homogéneos, ni tampoco especificado el modo en que se configurarían los restantes elementos correspondientes a los procesos de clase, ya sea que se trate del primer o del segundo tipo de proceso, lo cierto es que —a fin de determinar su aptitud para promover la acción— corresponde estar a los términos de su estatuto de creación a fin de evaluar si, dentro de sus fines, se encuentran aquellos relacionados con el objeto pretendido en autos y la protección de los derechos que invoca.

Así lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los supuestos de promoción casos colectivos. En el emblemático caso “Mendoza”, ha reconocido la legitimación de ciertas asociaciones precisando que “...**la aptitud que se reconoce hace pie en los fines que asignan los respectivos estatutos asociativos, de manera que no se acciona en defensa del interés general y difuso de que se cumpla con la Constitución y las leyes, sino en los respectivos intereses legítimos de las organizaciones para que se preserve un derecho de incidencia colectiva, como es el medio ambiente**”. A su vez, denegó la legitimación de otras agrupaciones alegando que



1983-2023. 40 Años de Democracia

*“...del examen de los estatutos de dichas entidades no surge la necesaria vinculación entre los respectivos objetos estatutarios y la pretensión ventilada en el sub lite, circunstancia que con arreglo al criterio expresado impide reconocer la legitimación sustancial para tomar intervención en este asunto”* (cfr. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, 30/08/2009, *Fallos*: 329:3538, el énfasis no pertenece al original).

Asimismo, en lo que atañe a casos referidos a intereses individuales homogéneos, el máximo tribunal de la Nación ha negado legitimación colectiva a asociaciones cuyos estatutos ostentan una generalidad tal en su objeto social, que —por la amplitud y vaguedad de sus términos— impiden la posibilidad de constatar la relación directa entre los intereses de los asociados que nuclean, su finalidad y el objeto de la acción promovida ante los estrados judiciales (cfr. CSJN, “Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas c/ EN – M° Interior – DNV y otro s/proceso de conocimiento ”, 15/10/20, *Fallos*: 343:1259, considerando 9 y ss.)

**VI.** Sentado lo anterior, deviene pertinente destacar que, a tenor de la copia del estatuto acompañado a la causa, la fundación actora tiene por objeto *“promover la libertad y la cooperación para la difusión del conocimiento en general; promover la libertad de las personas, grupos asociaciones, comunidades, fundaciones, empresas, de acceder, difundir, estudiar, desarrollar, mejorar el conocimiento en general y de esta manera promover el mejoramiento económico y social de los grupos antes mencionados; promover la capacitación, el crecimiento, la organización y el desarrollo autosostenido de grupos, asociaciones, fundaciones, empresas, sean estas urbanas o rurales permitiendo el acceso de éstas a los beneficios de la sociedad global; fomentar y difundir las actividades de estudio e investigación y desarrollo en todas las ramas de las ciencias, la cultura y las artes en general; atendiendo en todo ello, de manera especial a los sectores menos desarrollados, utilizando, para cumplir con los objetivos antes mencionados, la difusión, promoción y creación de software libre sin que esto constituya limitante alguno para utilizar otras herramientas lícitas y legales en pos de lograr los objetivos mencionados en este artículo”*.

De conformidad con los lineamientos reseñados en los párrafos precedentes, resulta patente que la fundación carece de un objeto que la



1983-2023. 40 Años de Democracia

habilite a la promoción de la presente causa. Es de hacer notar que, entre el conjunto de acciones que constituyen su objeto, no surge —ni puede derivarse— que se encuentre facultada para la tutela, defensa o protección de derechos de tipo electoral ni políticos como tampoco que se refieran de modo específico a las cuestiones atinentes al tipo y características del sufragio.

En efecto, de las finalidades de la fundación relativas a la promoción de la libertad, la cooperación y la capacitación, la mejora del conocimiento y el fomento de actividades de estudio e investigación no puede extraerse que cuente con facultades para la promoción de una causa vinculada con el derecho al voto del electorado local, máxime teniendo en cuenta la exigencia del ordenamiento en el sentido de que el objeto de tal tipo de entidades debe ser preciso y determinado (conf. arts. 156 y 195 del Código Civil y Comercial de la Nación).

La generalidad presentada por los términos de su estatuto no basta para admitir su aptitud para ostentar la representación procesal extraordinaria y expansiva prevista en los artículos 43 de la CN y 14 de la CCABA.

A todo evento, vale destacar que la circunstancia de que la entidad tenga en miras “*la promoción, difusión y creación del software libres*” no resulta suficiente —dada la falta de vinculación directa— para el cuestionamiento del sistema de emisión de voto electrónico en esta Ciudad. Ello por cuanto, por un lado, tal objeto genérico no bastaría para impugnar la validez de sistemas de programación que no presentaran tales características y, de mayor relevancia aun, en el caso, los planteos contenidos en la demanda se vincularían sustancialmente con cuestiones atinentes a otros aspectos y, especialmente, relativas al sufragio y tutela de aspectos que atañen a derechos políticos, no meramente técnicos y atinentes a modelos de programación electrónicos.

En definitiva, tal como señala la Sra. Fiscal en su dictamen, no se advierte que dentro del objeto social de la entidad actora se encuentren comprendidas la defensa y tutela de los derechos electorales de la ciudadanía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por lo tanto, corresponde desestimar —por falta de legitimación— la acción intentada.

En mérito a lo expuesto, el Tribunal Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **RESUELVE**:

Rechazar *in limine* la acción promovida por la Fundación para la Difusión del Conocimiento y el Desarrollo Sustentable Vía Libre,



1983-2023. 40 Años de Democracia

atento su falta de legitimación para interponer el presente proceso colectivo, sin costas (cfr. art. 14 CCABA).

Regístrese mediante protocolo digital, notifíquese electrónicamente a la actora por Secretaría, al Ministerio Público Fiscal mediante remisión digital y, oportunamente, archívese.



**Poder Judicial**  
Ciudad de Buenos Aires