



Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

CAUSA: "Recurso de apelación de en autos secretaria electoral Santa Cruz s/elecciones primarias - 2019" (Expte. N° CNE 3118/2019/1/CA1)  
SANTA CRUZ

///nos Aires, 16 de julio de 2019.-

Y VISTOS: Los autos "Recurso de apelación de en autos secretaria electoral Santa Cruz s/elecciones primarias - 2019" (Expte. N° CNE 3118/2019/1/CA1), venidos del juzgado federal con competencia electoral de Santa Cruz en virtud del recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 10/20 vta., contra la resolución de fs. 6/9 vta., obrando las contestaciones del traslado del recurso de apelación a fs. 42/99, obrando el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 110/112 vta., y

CONSIDERANDO:

1°) Que a fs. 6/9 vta. el señor juez federal subrogante dispone "*autorizar que los modelos de*

///



///

2

*boletas de las categorías [de precandidatos a cargos electivos] nacionales [que participan de las elecciones primarias] vayan adheridas a las categorías [de candidatos a cargos públicos electivos] provinciales", que se eligen bajo el régimen de ley de lemas (cf. fs. 8).-*

*Explica que "asiste razón a [...] [los] comparecientes que [...] han señalado la diferencia entre las categorías de 'precandidatos' que se eligen en el orden nacional, frente a la de 'candidatos' provinciales, diferencia a partir de la cual entienden que los procesos electorales revisten diferente naturaleza jurídica que impediría la adhesión de boletas" (cf. fs. 6).-*

*Sin embargo, señala que la legislación nacional debe prevalecer sobre la provincial, y que al respecto, el decreto 17.265/59 reglamentario de la ley 15.262, de simultaneidad de elecciones, establece que se "'autorizará el empleo de boletas unidas con las listas de candidatos a cargos nacionales y locales" (cf. art. 9)'" (cf. fs. 6 vta.).-*

*Contra esta decisión Omar Husain Hallar -apoderado de la Unión Cívica Radical, distrito Santa Cruz, del Frente Electoral Nueva Santa Cruz y de la alianza distrital electoral Juntos por el Cambio- apela y expresa agravios a fs. 10/20 vta..-*

*Afirma que "el art. 10 de la ley provincial de lemas N° 2.052 impide la adhesión de*

///





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

3

*boletas con las de candidatos a cargos federales, al señalar que cuando se realicen elecciones simultáneas se utilizarán boletas separadas" (cf. fs. 10 vta.).-*

*En tal sentido, entiende que "tratándose de elecciones de distinta naturaleza jurídica -lo que se evidencia por el hecho de elegir candidatos en las provinciales y precandidatos en las nacionales-, resultaría improcedente y contrario a los principios de claridad y transparencia que exige el proceso electoral, proceder a la adhesión de boletas de sufragio" (cf. fs. cit.).-*

*Por último, sostiene que "la aplicación de la normativa federal no es excluyente de la normativa provincial, sino sólo en aquello que resulte impeditiva del avance concurrente del proceso electoral. Obrar de otro modo, implicaría desconocer la autonomía y autorregulación de las provincias en est[a] materia" (cf. fs. 13).-*

*A fs. 42/99 obran las contestaciones del traslado del recurso de apelación.-*

*A fs. 110/112 vta. emite dictamen el señor fiscal actuante en la instancia, quien considera que la resolución apelada debe ser revocada.-*

*2°) Que la cuestión planteada se circunscribe a determinar si corresponde que las boletas de votación a utilizar en las elecciones primarias del próximo 11 de agosto, se presenten adheridas a las*



///

4

boletas de las elecciones generales provinciales que tendrán lugar en el distrito de Santa Cruz -con aplicación de ley de lemas- bajo el régimen de simultaneidad de elecciones; cuestión esta última que no ha sido traída a conocimiento del Tribunal.-

3°) Que en innumerables oportunidades, se ha explicado que en materia de oficialización de boletas se encuentra comprometido el orden público, desde que todo lo atinente a esta cuestión excede el mero interés de las partes en tanto las normas que la regulan tienen por finalidad primordial asegurar el honesto desarrollo de la lucha política y el juego limpio que debe presidir la práctica de la democracia (cf. Fallos CNE 3259/03 y jurisprud. allí cit. y Fallos CNE 3590/05; 3893/07 y 3897/07).-

La genuina expresión del electorado constituye un valor supremo esencial para la existencia de una democracia auténtica, que la Justicia Electoral debe resguardar más allá de los intereses particulares de las agrupaciones políticas (cf. Fallos CNE 748/89; 3259/03, 3590/05 y Expte. N° CNE 7014/2015/CA1, sentencia del 23/10/15).-

En tal sentido, se advirtió que la boleta de sufragio no es un instrumento al servicio de las agrupaciones sino que *"es la posibilidad física para que se exprese el ciudadano"* (cf. Fallos CNE 3268/03), en tanto *"constituye el elemento mediante el cual se exterioriza la voluntad del elector"* (cf. Fallos CNE

///





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

5

3103/03 y 3268/03). La boleta, se agregó, *"hace parte de la documentación electoral, pues constituye el elemento físico o instrumento [...] con el cual se ejerce el voto. Pues, en tanto contiene la expresión de la decisión del elector, equivale al voto mismo"* (cf. Fallos CNE 3103/03).-

Por ello, es necesario asegurar, en la mayor medida posible, la expresión genuina de la voluntad electoral del ciudadano con relación a las distintas categorías de candidatos, evitando todo factor adicional que conspire contra dicho propósito (cf. Fallos CNE 459/87).-

4°) Que en afín orden de ideas, se ha advertido que *"es importante velar porque las papeletas estén diseñadas de manera que se evite todo tipo de confusión"* (cf. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2011. Código de Buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo, pág. 42. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).-

Resulta esencial -se dijo- que las boletas sean claras y de fácil comprensión, pues el elector *"tiene que comprender cuáles son los candidatos, los partidos, las listas y las coaliciones entre las cuales puede escoger; además, tiene que comprender en qué elección vota: presidencial, legislativa, municipal, etcétera"* (cf. Clemente, Ana Catarina. Las boletas



///

6

electorales, en Nohlen, D., Picado, S., & Zovatto, D. (1998). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, pág. 913).-

5°) Que en el presente caso, la decisión apelada admite que un mismo instrumento de votación contenga la oferta de dos tipos de elecciones con efectos significativamente distintos, en tanto las boletas nacionales llevan listas de precandidatos de las que surgirán los candidatos que postularán las agrupaciones en las elecciones generales del 27 de octubre, mientras que las boletas provinciales postulan candidatos que resultarán designados en cargos públicos, como autoridades de gobierno de la provincia.-

6°) Que tiene dicho el Tribunal que *"todo el sistema de elecciones y las disposiciones del Código Electoral Nacional está concebido teniendo en cuenta la finalidad última y suprema de identificar y resguardar la manifestación segura e indubitable de la voluntad del elector, debiéndose cuidar al máximo que dadas las condiciones en que se desarrollarán los comicios, el votante no pueda verse directa o indirectamente confundido y como consecuencia de ello exprese su voluntad en forma equivocada o diferente a lo que realmente sea su intención"* (cf. Fallos CNE 2321/97).-

En particular, se destacó que es necesario allanar y facilitar el camino hacia la

///





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

/// 7  
decisión del elector, evitando la confusión a que puede dar lugar la presentación -como ocurre precisamente en el caso de autos- de *"opciones disímiles, productoras de distintos efectos"* (cf. cit.).-

7°) Que a la luz de esta prevención, la jurisprudencia de la Cámara es invariable en cuanto veda la adhesión de boletas de una elección nacional con las secciones de boletas correspondientes a actos electorales provinciales de diferente naturaleza (vgr. referéndum o consulta popular, en Fallos CNE 3536/05, 3567/05 y 3579/05).-

En los precedentes citados, se decidió -en efecto- que en tales hipótesis las boletas deben estar separadas, con el objeto de propender o facilitar una actitud más selectiva del elector, asegurando su más genuina expresión de voluntad; doctrina que infunde la jurisprudencia constante de la Cámara en esta materia (cf. Fallos CNE 3567/05 y sus citas).-

8°) Que a ese respecto, se explicó (cf. Fallos CNE 3536/05) que el decreto 17.265/59, reglamentario de la ley 15.262, establece que *"la Junta Electoral Nacional [en este caso el juez federal con competencia electoral] autorizará el empleo de boletas unidas con las listas de candidatos nacionales y locales, sujetas a lo dispuesto por la reglamentación del artículo 62 de la ley nacional, cuidando de que*



///

8

ellas se distingan claramente entre sí" (cf. artículo 9°).-

Esta disposición, conforme ha señalado el Tribunal (cf. Fallos CNE 1878/95; 3099/03; 3526/05; 3536/05; 4187/09; entre otros), pone en evidencia que -contrario sensu- la regla general establecida es que se utilicen boletas separadas.-

Como también se ha destacado, ese criterio se ve corroborado por lo prescripto en el artículo 94 del Código Electoral Nacional en cuanto dispone que "*en caso de realizarse conjuntamente elecciones nacionales, provinciales y/o municipales, se utilizará un solo sobre para depositar todas las boletas*" (cf. Fallos CNE cit.).-

De allí que deba concluirse que cuando el artículo 62 de ese cuerpo establece que "*las boletas contendrán tantas secciones como categorías de candidatos comprenda la elección*" (ap. I), debe interpretarse que abarca las categorías locales sólo si así lo hubiera autorizado de modo expreso el juez con competencia electoral (cf. arg. Fallos CNE 1878/95; 3099/03; 3526/05; 3536/05 y 4187/09).-

9°) Que las razones expuestas precedentemente no solo fueron tenidas en consideración para disponer -como se dijo- la separación de boletas correspondientes a actos electorales de distinta naturaleza.-

///







Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

9

Dichas consideraciones también han motivado la separación de boletas en supuestos de simultaneidad de elecciones del mismo tipo, cuando la aplicación del sistema de ley de lemas -como se presenta en autos- conduce a una proliferación de la cantidad de boletas disponibles en el cuarto oscuro (cf. Fallos CNE 3870/2007).-

De manera tal que la numerosa cantidad de boletas derivada del sistema de lemas, a la que alude el a quo para fundar su decisión, en modo alguno justificaba apartarse de los precedentes de esta Cámara, de carácter obligatorio para los señores jueces de primera instancia y las juntas electorales nacionales (cf. art. 6º ley 19.108 y modif.; sentencia del 11 de septiembre de 2014 en Expte. N° CNE 1001151/2013/1 y sentencia del 17 de octubre de 2017 en Expte. N° CNE 7142/2017/CA1, entre otros).-

Por el contrario, esa circunstancia era precisamente una razón adicional para disponer la separación de las boletas nacionales y provinciales (cf. Fallos 3870/2007), que ya requería -con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal- el hecho de tratarse de actos electorales de distinta naturaleza.-

10) Que en virtud de lo expuesto, la decisión del señor juez federal subrogante debe ser revocada, disponiéndose que las boletas correspondientes a las categorías de precandidatos de las elecciones



///

10

primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, se presenten separadas de las boletas que llevan las categorías de candidatos a cargos públicos provinciales y municipales.-

Cabe, por último, añadir a todo lo expresado hasta aquí, que es misión fundamental de la justicia nacional electoral velar por el estricto cumplimiento de lo que se ha dado en llamar el "debido proceso electoral", como una garantía innominada de la representación política o de los derechos que sirven de fundamento jurídico de la democracia representativa (cf. Fallos 317:1468 y Fallos CNE 2979/01; 3275/03; 3220/03; 3571/05; 3729/06, entre otros).-

Bien se ha dicho, pues, que "[l]a salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario [...] Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire" (cf. Ortega y Gasset, José. (2010). La rebelión de las masas. Ed. La Guillotina, Ciudad de México, pág. 233).-

Como es sabido, el sistema de una sola "papeleta" dividida en categorías propicia al elector a introducir la totalidad de la boleta en el sobre, produciéndose de esta forma el llamado "efecto arrastre" en detrimento de una actitud más selectiva por parte del elector (cf. Fallos CNE 3259/03). Al respecto, se hizo notar que tal circunstancia se acentuó con la

///





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

11

reforma al artículo 62 del Código Electoral Nacional que no prevé el troquelado para facilitar la separación de las distintas secciones, operación que se torna de tal suerte lenta y dificultosa y susceptible de desalentar al sufragante (cf. Fallos CNE 459/87).-

Por ello, este Tribunal advirtió reiteradas veces que *"la inmensurable cantidad de boletas [en el cuarto oscuro] [...] debe inexorablemente conllevar el debate sobre los medios instrumentales que el régimen jurídico establece para canalizar la oferta electoral y ejercer el derecho de sufragio"* (cf. Fallos CNE 4072/08; 4137/09; 4138/09; 4177/09, entre otros). En particular, ha expresado la conveniencia de evaluar la instrumentación de un sistema de boleta única por categoría, en el que se encuentre a cargo del órgano electoral su confección y suministro (cf. Ac. CNE 87/11 y Fallos CNE 4703/11), tal como ocurre con la emisión del voto de los electores privados de libertad y de los argentinos residentes en el exterior, o como se ha establecido en algunos casos, en el ámbito del derecho electoral local.-

El grado de calidad de los procesos electorales es una de las dimensiones que definen la calidad de la democracia, y por ello en la medida en que éstos se realizan en mejores condiciones de información, imparcialidad y libertad, mayor será la calidad de la democracia' (cf. José E. Molina V., "Elecciones en



///

12

América Latina (2005-2006): desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales" en Cuadernos de CAPEL N° 52, año 2008, págs. 13/14)" (cf. sentencia del 17 de octubre de 2017 en Expte. N° CNE 7142/2017/CA1, entre otros).-

En síntesis, "[e]l ciudadano debe ser el centro de la atención de quienes tienen a su cargo la administración de los asuntos públicos. Las reglas electorales deben enfocarse en garantizar al ciudadano el ejercicio de una voluntad bien clara, sin confusiones, y para ello se necesita que la información sea simple y entendible" (cf. Fallo CSJN, sentencia del 11 de diciembre de 2018 en autos Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz y otros c/ Estado de la Provincia de Santa Cruz s/ amparo).-

En mérito de lo expuesto, oído el señor fiscal actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: Revocar la resolución apelada, conforme lo indicado en el considerando 10, primer párrafo, de la presente.-

Regístrese, notifíquese, comuníquese y, oportunamente, vuelvan los autos al juzgado de origen.-

Firman dos jueces del Tribunal por encontrarse vacante el restante cargo de Juez de Cámara (cf. art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional).-

///





Poder Judicial de la Nación  
CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

///

13

---

*Fecha de firma: 16/07/2019*

*Firmado por: SANTIAGO H. CORCUERA*

*Firmado por: ALBERTO RICARDO DALLA VIA,*

*Firmado(ante mi) por: HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO, Secretario de Actuación Judicial*



#33834187#239746917#20190716163609017