
ACERCA DE LA PROTECCIÓN DE LA GENUINA VOLUNTAD DEL ELECTOR EN LA CONFECCIÓN DE LAS BOLETAS ELECTORALES. LAS LISTAS COLECTORAS EN LAS ELECCIONES DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO DE 2023

Verónica Beloso¹

Resumen

La protección legal y jurisprudencial de orden nacional y provincial de la genuina voluntad del electorado expresada en las urnas es un principio esencial del sistema representativo de gobierno. En este marco, la confección de la oferta electoral de las agrupaciones políticas que resuelven formular acuerdos para postular los mismos candidatos y/o unir tramos de distintas categorías de diferentes partidos políticos y alianzas para confeccionar una única boleta que se presenta al electorado pone en tensión el interés partidario con la finalidad de la ley.

En este sentido, el objeto del presente trabajo es analizar la previsión legal que autoriza las uniones de boletas y listas colectoras en la provincia de Río Negro, con miras a reflexionar sobre la necesidad de garantizar que el voto individual sea emitido sin confusión, con discernimiento y libertad.

Palabras clave: sufragio, unión de boletas, listas colectoras, genuina voluntad del elector.

1 Poder Judicial de Río Negro.
Abogada y Escribana (Universidad Nacional de La Plata). Diplomada en Derecho Electoral y Derecho Electoral Profundizado (Universidad Austral). Especialista en Abogacía del Estado (Procuración del Tesoro de la Nación) y Secretaria electoral de la Provincia de Río Negro.
Correo electrónico: veronicabeloso@gmail.com

The Protection of the Voter's Genuine Will in the Ballot Preparation. The Lists of Voters in the Elections of the Province of Rio Negro in 2023

Abstract

The legal and jurisprudential protection of the voter's genuine will expressed at the polls at the national and provincial levels is an essential principle of the representative system of government. In this framework, the preparation of the electoral offer of the political groups that decide to formulate agreements to nominate the same candidates and/or unite sections of different categories of different political parties and alliances to prepare a single ballot that is presented to the electorate puts the partisan interest in tension with the purpose of the law.

In this sense, the object of this work is to analyze the legal provision that authorizes the unions of ballots and collector lists in the province of Rio Negro, in order to reflect on the need to guarantee that the individual vote is cast without confusion, with discernment and freedom.

Key words: suffrage, union of ballots, collector lists, voter's genuine will.

1. Introducción²

El presente trabajo tiene como finalidad dar mi perspectiva sobre el principio de la genuina voluntad del elector, clave en materia electoral, y su debida protección legal y judicial en las elecciones en que las boletas electorales partidarias de distintas agrupaciones políticas se presentan unidas entre sí, y cuando en la lista, además, se ha convenido previamente la adhesión de idénticos candidatos, como sucede en los procesos comiciales de la provincia de Río Negro.

En tal sentido, pretende también ser una reflexión nacida de los casos concretos que, a partir de la introducción legislativa del denominado “sistema de adhesión de boletas” del art. 154 bis del Código Electoral de la provincia de Río Negro (en adelante, Ley O 2431), ha tenido la conformación del modelo de boleta partidario y, por ende, su presentación al electorado en las mesas de sufragio. Práctica concretada con plenitud a partir de la elección general provincial y reiterada en la nacional, ambas con simultaneidad municipal, llevadas a cabo el 16 de abril y 22 de octubre de 2023, respectivamente.

Corresponde aclarar que no es mi intención manifestar oposición a esta herramienta, pero a partir de su implementación -aparentemente sin reparos respecto de las posibles uniones materiales de las mismas-, no puedo dejar de preguntarme si en cada oportunidad de su petición es la justicia electoral quien debe enmarcar sus límites, elección tras elección, recurriendo a la aplicación del principio de protección de la denominada “genuina voluntad del elector”, o si es necesaria una más adecuada reglamentación y, de ser así, ¿dónde quedarán los derechos preservados a las agrupaciones políticas en lo atinente al armado de su oferta electoral,³ la voluntad del legislador que está siendo interpretada y el derecho al voto individual del elector/a, y su ejercicio conforme su propio discernimiento, sin la constante intermediación de la justicia electoral?

En búsqueda de una respuesta a estos interrogantes, y a modo de sumario sobre lo que constituirá este trabajo, entiendo pertinente detenerme en la formulación legal, doctrinaria y jurisprudencial del principio de la genuina voluntad del elector, y delinear en forma breve, mayormente en notas al pie, otros conceptos vinculados que hacen a la noción de listas⁴ de

2 Trabajo realizado en el marco de la finalización del cursado de la Diplomatura en Derecho Electoral Profundizado, Universidad Austral.

3 Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático (art. 38 de la Constitución Nacional) que revisten la condición de auxiliares del Estado. Así, la Constitución de la Provincia de Río Negro los llama a expresar el “pluralismo ideológico”, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular, y les da la facultad exclusiva de nominar candidaturas para cargos que se proveen mediante elección popular (art. 24, 2° párrafo y su correlato con el art. 47 de la Ley O 2431).

4 Es la enumeración en orden de precandidatos o candidatos nominados que cumplen determinados requisitos. Fallo: 721/89 de la Cámara Nacional Electoral (CNE).

candidatos/as,⁵ instrumentos de votación⁶ (en Río Negro se trata de las boletas electorales partidarias en papel), colectoras y uniones de boletas, acotado al sistema electoral rionegrino dada la particularidad señalada al inicio, en la medida en que permite tanto las uniones de boletas como las adhesiones de candidaturas, lo que se traduce en la práctica en una presentación de la oferta electoral con boletas partidarias que contienen colectoras, ya sea por adhesión a candidatos/as o por unión física de tramos por categorías de distintas agrupaciones políticas entre sí.

2. Una explicación preliminar. Antecedentes

Desde el año 2003, en las elecciones generales de la provincia de Río Negro se admite que distintas agrupaciones políticas formalicen un acuerdo que permita que ambas oficialicen idénticos candidatos en las categorías de cargos ejecutivos (gobernador y vicegobernador y/o intendente) con la finalidad de sumar los votos en el escrutinio definitivo. El citado acuerdo se formaliza en la etapa previa a la oficialización de las listas, pues cada agrupación debe nominar al candidato/a conforme sus reglas internas, quien debe aceptar el cargo y firmar la plataforma electoral como requisito de oficialización. De esta manera, un mismo candidato/a integra la lista de ambas agrupaciones, las que conservan al momento de presentar los modelos de boletas sus atributos, tales como: la denominación, número de registro, logos y color. Estas

- 5 Según De Luca (2011), “En las elecciones organizadas con sistemas de listas en distritos plurinominales, la competencia por los votos se desarrolla no ya entre candidatos individuales sino entre boletas de postulantes patrocinadas por diversos partidos, las cuales pueden presentar diferentes estructuras: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y desbloqueada y lista abierta. Cada una de estas otorga al elector un margen de acción distinto a la hora de emitir su sufragio. Frente a una boleta con estructura cerrada y bloqueada, el votante manifiesta su apoyo a una lista, pero no puede introducir reemplazos en los candidatos que figuran en ella, ni tampoco modificaciones en el orden en que los mismos están ubicados” (p. 272). Siguiendo estos criterios, en Río Negro las listas de candidatos/as responden a un diseño de listas bloqueadas y cerradas.
- 6 Según Pérez Corti (2023), “1. Entendemos por instrumento de votación toda herramienta o medio utilizado para recopilar las preferencias de los votantes, consistente en aquel diseño material (i. e. papel o documento) o sistema digital (i. e. crea, presenta, transporta o almacena información mediante la combinación de bits) que permita objetivar, contabilizar y acumular, como resultados generales o parciales, las expresiones individuales de la voluntad popular del electorado el día de los comicios. De esta manera, algo tan subjetivo, individual e inasible, como lo es el pensamiento y el proyecto político con el que comulga cada persona, se convierta en un elemento objetivo que permita su documentación en las actas de escrutinio de cada mesa, para luego ser matemáticamente acumulado y procesado con miras a la aplicación del sistema electoral vigente. 2. Finalidad y función: Los instrumentos de votación procuran garantizar la expresión democrática y objetiva de la voluntad popular, para así determinar el resultado de la elección de manera legítima y transparente. Dicho de otra forma, sus fines principales consisten en asegurar la participación ciudadana en los procesos electorales, como así también garantizar la legitimidad y representatividad de los gobiernos o decisiones resultantes. Para ello, deben organizar y contener las nóminas de candidatos y candidatas o las opciones entre las cuales deberá decidir la población, materializándolas mediante diferentes instrumentos y formatos, con los que la ciudadanía tomará contacto el día de la elección. La función esencial de los instrumentos de votación es la de estructurar y organizar la oferta electoral de las diferentes fuerzas políticas, con miras a facilitar la selección y emisión del voto por el electorado” (pp. 1 y 2).

adhesiones son posibles solamente en las categorías de cargos ejecutivos (no de cuerpos colegiados) y siempre que las agrupaciones lleven en otros tramos de la boleta candidatos propios. Por el contrario, cuando la convocatoria electoral contiene una sola categoría —por ejemplo, intendente—, no se permite la adhesión de candidaturas porque se considera una lista espejo, o sea, se refleja: es la misma lista en distintas agrupaciones.

Los precedentes que admiten (en ausencia de norma expresa que prohíba tal procedimiento) la posibilidad de sumar los votos obtenidos por listas presentadas por diferentes agrupaciones⁷ aprobaron únicamente el denominado “sistema de listas con adhesión de candidatos”. Es decir, el conjunto de listas de diversos partidos que presentan candidatos propios (diferentes) para una cierta categoría (por ejemplo, legisladores), pero que adhieren a una misma lista de candidatos para otra categoría (por ejemplo, gobernador) en la que no presentan candidatos propios. Dicho sistema es el único que goza de reconocimiento jurisprudencial en Río Negro.

A su vez, el art. 134 de la Ley O 2431 determina que “En ningún caso podrá aplicarse el sistema electoral de doble voto simultáneo y acumulativo denominado Ley de Lemas”.

Con posterioridad, en diciembre del año 2022, se sancionó la Ley 5610, que introdujo en la Ley O 2431 el sistema de adhesión de boletas en el art. 154 bis.

Aquí cabe una aclaración más: se trate del sistema jurisprudencial de “adhesión de candidaturas” con sumatoria de votos, o del sistema legal de “adhesión o uniones de boletas”; en ambos casos, estamos en presencia de las denominadas “listas colectoras”.⁸

Definido entonces el marco legal y jurisprudencial rionegrino en lo atinente a la presentación de listas y modelos de boletas partidarias en papel, señalo que en las elecciones provinciales del año 2023 las agrupaciones políticas hicieron uso de ambas posibilidades combinadas, es decir, de adhesión de candidaturas y unión de boletas,⁹ lo que es objeto de este trabajo desde la perspectiva del principio de preservación de la genuina voluntad del elector.

7 Sentencias 65/03/TEP en autos *Partido Justicialista s/Oficialización de lista de candidatos* y 59/03/TEP en *Partido Provincial Rionegrino s/Oficialización de listas de candidatos*, luego reiteradas en muchas otras elecciones.

8 Según Scherlis (2021), “hablamos de ‘colectoras’ en referencia a la existencia de listas de una agrupación política que presentan candidatos para una cierta categoría de cargos pero que adhieren (esto es, “se pegan”) a la lista de otra agrupación política en otra categoría de cargos. De este modo, una lista con la fórmula presidencial puede aparecer en el cuarto oscuro en varias boletas electorales, pegada a diferentes listas de candidatos a diputados nacionales, una de ellas presentada por la misma agrupación política, pero otras adheridas como ‘colectoras’ por distintas agrupaciones. De este modo, un candidato presidencial recibe la adhesión de distintas listas, sumando (colectando) votos de diferentes agrupaciones, sin necesidad de formalizar una alianza que las integre a todas, mientras que cada una de las listas colectoras se beneficia del ‘arrastré’ del candidato al cargo presidencial (Muspapic et al., 2011). Las listas colectoras pueden y de hecho suelen presentarse en las combinaciones más diversas. De hecho, si bien lo más habitual es que una misma lista para un cargo ejecutivo (presidente, gobernador) sea acompañada por varias colectoras para cargos legislativos (diputados, legisladores provinciales), también ha sido frecuente la situación en la que una única lista para la gobernación tenga la adhesión de diversas listas de candidatos a presidente. Este último caso ha sido descripto en la jerga como ‘colectora invertida’” (p. 79).

9 Ver en el Anexo 1 ejemplos de lo que se llamó políticamente “el gran acuerdo rionegrino”. Estas boletas ilustran cómo las agrupaciones políticas que formaron mayoría en la Legislatura confeccionaron la oferta electoral para introducir en la ley el sistema de uniones de boletas. Sin perjuicio, otras también lo hicieron, incluso en el ámbito municipal.

3. El principio de la genuina voluntad del elector como guía de interpretación

En la práctica, el principio de resguardo de la genuina voluntad del electorado impone que la interpretación de las normas electorales, realizada por jueces o tribunales, asegure que el derecho al voto se ejerza con pleno discernimiento, intención y voluntad por parte del cuerpo electoral legalmente convocado.

Para Dalla Via (2021, p. 56), la materia electoral es una rama del derecho constitucional, por tanto, para su interpretación, cobran especial relevancia los principios, a los que define —siguiendo destacada doctrina— como mandatos de optimización. A su juicio, las constituciones, al igual que las declaraciones, suelen ser normas de textura abierta, escritas para superar los tiempos y trascender a varias generaciones, en donde aparecen preceptos que no son estrictamente normas escritas, por lo que deben ser interpretadas (da como ejemplo “la igualdad real de oportunidades”). Añade que, en la interpretación, los principios deben entenderse como mandatos de optimización, que, como tales, son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida viable, según las posibilidades fácticas y jurídicas. Agrega que los principios requieren ponderación y que esta es una función limitadora, interpretativa e integrativa. Limitadora, porque fija una frontera precisa al legislador, interpretativa, porque le permite al juez resolver una cuestión controvertida; e integrativa, porque está llamada a cubrir un vacío legal ante una situación concreta que merece una respuesta estatal.

Por su parte, Gonçalves Figueiredo (2015, p. 83), para quien el derecho electoral tiene autonomía (p. 20), entiende que los principios jurídicos guían al interprete en la aplicación de las normas. Ante casos difíciles, facilitan la labor hermenéutica con el objeto de llegar a conclusiones más adecuadas, fundadas y convincentes. Explica que se trata de pautas generales, abiertas, que ayudan a interpretar otras pautas más específicas, como son las normas formalmente establecidas en la constitución, la ley o la reglamentación. Reseña que, mayormente, estos principios son producto de la elaboración jurisprudencial como resultado de la síntesis de interpretaciones consolidadas que se plasman en fórmulas genéricas y sirven para conocer el valor trascendente de determinadas cuestiones, una meta del legislador, una directriz sobre cómo deben actuar las personas o cómo debe interpretarse su conducta bajo determinadas circunstancias, entre otras cosas.

En lo que hace al principio en desarrollo, que clasifica dentro de los principios democráticos y con jerarquía convencional, recuerda que ya la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en su primera sentencia sobre temas electorales, del 28 de abril de 1870, se ocupó de advertir que

es de sustancial importancia mantener la pureza del sufragio, que sirve de base a la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y reprimir todo lo que, de cualquier manera, pueda contribuir a alterarla, dando al pueblo representantes que no sean los que él ha tenido la voluntad de elegir.

Además, recientemente afirmó que es “es deber de la justicia nacional electoral observar y custodiar la transparencia en la génesis del reconocimiento de los poderes vinculantes”. Concluye que en ambas afirmaciones está la raíz del principio, que exige asegurar que la designación de los gobernantes responde verdaderamente a la voluntad de los votantes. De esta manera, han de tenerse en cuenta dos aspectos: por un lado, despejar todo factor que pueda tergiversar la autenticidad en la expresión de voluntad de los votantes para elegir su opción política y, por el otro, impone que en el control de validez de las elecciones se privilegie la búsqueda de la verdad jurídica objetiva que respete la voluntad del electorado ya expresada en las urnas. Agrega, y es lo que aquí también interesa, que de este principio se desprenden importantes reglas —de aplicación muy frecuente en todo proceso electoral— atinentes al modo en que deben confeccionarse las boletas de votación. Así, en una democracia representativa como la Argentina (arts. 1 y 5 de la Constitución Nacional) el sistema electoral¹⁰ —el conjunto de normas que organizan el modo de emisión del voto y de la asignación de resultados— debe ser transparente, imparcial y reflejar lo más fielmente posible la voluntad del electorado. Este diálogo democrático que, a través del sufragio, se instaaura entre electores y candidatos — con la exclusiva intermediación de los partidos políticos— debe encontrarse precedido de un proceso electoral que dé certeza y seguridad para que el elector pueda decidir con absoluta libertad a quien conferir mandato.

Por ello, el máximo tribunal ha dicho:

El hecho de que los sistemas electorales estén relacionados con el régimen de los partidos políticos, y que estos sean órganos intermedios entre gobernantes y gobernados y pieza clave para la existencia del régimen representativo, no significa sino reconocer que los partidos existen por y para el régimen representativo y no éste por y para aquéllos, lo cual exige establecer claramente las funciones y límites de los partidos y defender el régimen representativo en todo cuanto tienda a debilitarlo, desnaturalizarlo o destruirlo, teniendo en cuenta que la Nación adoptó para su gobierno la forma representativa y que el pueblo no delibera sino por medio de sus representantes.¹¹

10 De Luca (2011,) menciona: “... otra norma clave en toda elección es el mecanismo de cómputo de los votos y de transformación de esos votos en cargos ganados por los partidos y los candidatos, es decir, lo que comúnmente se denomina ‘sistema electoral’. Según Douglas Rae, este puede definirse como un conjunto de reglas y procedimientos ‘que gobierna el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental (típicamente en bancas parlamentarias) entre los partidos políticos en competencia’ (1971: 14). En la misma línea argumental, Dieter Nohlen sostiene que ‘los sistemas electorales contienen, desde un punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños’ (1994: 34). Mientras Giovanni Sartori precisa que ‘Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante’, a la vez que aclara que tal sentencia se ajusta a la competencia por bancas parlamentarias y que, por tanto, es necesario evaluar por separado las elecciones presidenciales y cualquier votación para un cargo indivisible (1994: 15)” (p. 272).

11 Del voto del doctor Fayt en autos *Partido Nuevo Triunfo s/reconocimiento – Distrito Capital Federal* del 17/03/2009. Fallos: 332:433.

En este contexto el ejercicio del derecho al voto es un derecho fundamental del ciudadano, y, de su práctica, se sigue la legitimidad de la representación.

De aquí también que muchas veces lo encontramos citado al juez Fayt (Fallos: 317:1195) cuando indicó que el derecho político por excelencia “esencial e ineludible [es] el sufragio”.

Desde esta concepción, al sufragio¹² se le ha otorgado protección constitucional y convencional, declarándose que, en el sistema representativo, republicano y federal, el voto ha de ser universal,¹³ libre, igual, directo y secreto. Para que así sea, los ciudadanos deben emitirlo no sólo sin intermediarios, sino también como producto de una decisión libre que, desde la oferta misma, avenge cualquier posibilidad de confusión electoral. Mas claramente, se debe asegurar que el elector, llegado al cuarto oscuro, no se confunda al emitir su voto respecto del partido o alianza que entiende lo representa, principalmente, además, cuando nadie que no sea el ciudadano que emite el voto puede determinar *a priori* qué tiene en cuenta al tomar la boleta para colocarla en el sobre correspondiente, es decir, si atiende el nombre del partido, el logo o simplemente el nombre del candidato.

Al respecto, la Corte Suprema de la Nación menciona que

[e]s un principio de derecho político y electoral básico que debe tratar de garantizarse la expresión *genuina* de la voluntad del pueblo a través del cuerpo electoral, postulado que reconoce su raíz en la soberanía del pueblo y en la forma republicana de gobierno que la justicia debe afirmar. (Fallos: 328:1825).

En armonía con ello, la Cámara Nacional Electoral, al referirse y analizar el sistema legal de protección del nombre de los partidos políticos —establecido en el artículo 13 y concordantes de la Ley 23298—, ha expresado

que la razón por la que la ley exige una clara y razonable distinción entre los nombres de los partidos políticos consiste en la necesidad de preservar la genuina voluntad política del electorado y el caudal electoral de los partidos evitando que los ciudadanos, confundidos por el nombre de un partido que no se distingue razonablemente de otro, vean como consecuencia de ello desviada la expresión de su auténtico pensamiento político y creyendo que adhieren, se afilian o votan, según el caso, por determinado partido, lo hagan en realidad por otro.¹⁴

12 La raíz de todo sistema democrático es el sufragio. El derecho electoral es la primera y más fundamental de las libertades (Fallo: 3326/04 de la CNE). El sufragio constituye la función constitucional a través de la cual el cuerpo electoral expresa la voluntad soberana de la Nación y determina el carácter representativo de las autoridades (Fallo: 3326/04 de la CNE).

13 El art. 2 de la Ley O 2431 decreta: “El Derecho Electoral de la provincia se establece sobre la base del sufragio universal, secreto y obligatorio, con arreglo a la Constitución y a la presente”. Por su parte el art. 37 de la Constitución Nacional de 1994 determina: “Esta Constitución 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. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”.

14 Conf. Fallo: CNE 3253/2003 del 28/10/2003 y los allí citados.

De lo hasta aquí expuesto, se sigue que el art. 154 bis de la ley electoral de Río Negro, en cuya redacción se encuentra ínsito el principio en estudio, debe ser interpretado a su luz, contando para ello con el desarrollo de la doctrina y de la jurisprudencia. Así, habiendo ya transcurrido una elección general que sirvió para comprobar sus efectos, puede decirse, siempre a mi criterio, que, si bien *prima facie* benefició a las coaliciones políticas, fue confuso para el electorado, que se encontró con una oferta electoral muy novedosa que implicó realizar un estudio previo de la composición de las boletas para no equivocarse en el cuarto oscuro al momento de emitir su voto. No obstante ello, produjo inconvenientes que quedaron expuestos en el desarrollo del escrutinio definitivo, como reseño más adelante.

En síntesis, e integrando estos razonamientos con el tema en tratamiento, considero que la aplicación literal del art. 154 bis que permite presentar modelos de boletas que obedecen a acuerdos múltiples, afecta, en los hechos y por la particularidad de las listas colectoras en Río Negro, la expresión de la genuina voluntad del elector al someterlo a una operación intelectual compleja al momento de emitir su voto.

4. La adhesión de boletas en la legislación nacional y rionegrina.

Regulación. Aspectos positivos y negativos

4.1 Antecedentes y decretos nacionales 443/2011 y 259/2019. La cuestión en la ley 27781: boleta única de papel¹⁵

El debate acerca del sistema de adhesión de boletas es de antigua data en la doctrina electoral nacional. Como tal, tiene su origen en la jurisprudencia, a instancia de los partidos políticos y coaliciones, asunto que ha de tenerse presente cuando se estudia a fin de comprender las aristas que presenta en la actualidad. Especialmente si pensamos que la reciente aprobación del sistema de boleta única papel para las elecciones nacionales mantiene la posibilidad de las uniones, adaptadas al nuevo instrumento de votación, como brevemente me referiré más adelante.

Scherlis (2021, p. 79) refiere los pormenores de esa etapa previa a su regulación, lo que ejemplifica con dos fallos de la Cámara Nacional Electoral. Uno, del año 1985, que denegó la posibilidad de las colectoras al considerar

que la distorsión de la auténtica voluntad electoral que puede producirse como consecuencia de dicho efecto de arrastre se vería agravada si los candidatos arrastrados pertenecieran a un partido distinto de aquel por el cual se inclinan las simpatías del votante y con cuya plataforma electoral no coincide si, por inadvertencia de que en una misma

15 La ley nacional 27781 modifica el instrumento de votación en las elecciones nacionales estableciendo el sistema de boleta única papel (art. 62 de la ley 19945). Fue sancionada el 01.10.24. Promulgada el 17.10.24 y publicada en el B.O. el 18.10.24.

boleta figuran candidatos de grupos políticos distintos (una alianza y un partido) diera su voto en sentido diverso a lo que hubiera sido su real intención.¹⁶

El otro, del año 1987, hizo lugar a las colectoras entre una alianza de partidos municipales con sus respectivos partidos en el orden provincial y nacional.¹⁷

Relatada así la génesis, agrega que fue la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral la que desarrolló la doctrina del vínculo jurídico que tuvo como objeto poner un límite a la práctica política del uso de las uniones de boleta ante la ausencia de reglamentación.¹⁸ Esta doctrina básicamente busca establecer en qué casos se pueden autorizar las uniones y en cuáles no, sobre la base esencialmente de que los partidos que pretenden ir pegados hayan formalizado una alianza en por lo menos alguna de las categorías en disputa.

Posteriormente, y siempre en el ámbito nacional, con la sanción de la Ley 26571 (de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral que establece el régimen de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, para la selección de candidatos de las agrupaciones políticas a cargos públicos electivos nacionales) se dictó el Decreto 443/2011, que en el art. 15 reglamenta las uniones de boletas al permitir que

en el acta de conformación de las alianzas pueden establecerse acuerdos de adhesiones de boletas de diferentes categorías para las elecciones generales, con otras agrupaciones políticas no integrantes de la alianza, siempre que las listas a adherir resulten ganadoras en sus respectivas elecciones primarias.

Esta redacción, como razona Safadi Márquez (2019, p. 5) permitía acuerdos en forma múltiple al no establecer límite alguno. Así, y ante la proliferación de adhesiones que se visualizó en las elecciones del años 2015, se sustituye ese decreto por el 259/2019, en aras de “delimitar claramente los alcances de la posibilidad de realizar adhesiones de boletas, armonizando el ordenamiento jurídico a los fines de evitar la confusión en el electorado y promoviendo la transparencia en los procesos electorales” (según sus considerandos) y con la finalidad de ordenar la oferta electoral a través de la eliminación de los pegados múltiples o “listas colectoras”, modificando para ello el art. 15 e introduciendo los arts. 15 bis, 15 ter y 15 quater al Decreto 443/2011, que se describen detalladamente en la nota 16 de este trabajo.

16 Fallo: CNE *Frente Pueblo Unido*, 202/85.

17 Fallo: CNE 458/87, *Alianza S. Isidro para el Municipio*.

18 Scherlis (2021) dice: “Es importante subrayar que la doctrina del vínculo jurídico es una creación jurisprudencial que, frente a la ausencia de reglamentación expresa, buscó limitar la práctica de las listas colectoras desarrollada por los partidos, en atención a los efectos claramente nocivos de dicha práctica. No se trata, en consecuencia, de una doctrina que habilitó una práctica considerada hasta entonces vedada, sino que consiste en una doctrina que deliberada y expresamente buscó limitar una práctica que la ley no había contemplado y que, merced a las particulares condiciones de la competencia electoral en Argentina, se fue expandiendo en los últimos 20 años” (p. 79).

A mi criterio, el citado decreto nacional no descartó las listas colectoras, como exterioriza en sus considerandos; sí los “pegados múltiples” que habilitaba a las agrupaciones políticas a acordar con otras las uniones de boletas sin limitación alguna. En consecuencia, y con ese fin, regla en qué casos la justicia electoral puede autorizar los acuerdos de unión de boletas,¹⁹ incluso por el art. 15 ter en los casos de simultaneidad con las elecciones provinciales.

Al respecto, vuelvo a citar a Safadi Márquez (2019), cuando afirma que la redacción de este artículo es inapropiada e incompleta, ya que “no queda claro la limitación a que una agrupación nacional o de distrito podrá adherir con solo una agrupación provincial pues se genera allí un vacío con la regulación de la adhesión con las agrupaciones municipales” (p. 5).²⁰

Definido ello, en cuanto a los antecedentes resulta necesario examinar sucintamente las pautas determinadas por la Ley nacional 27781 en lo relativo a las uniones o adhesiones entre listas de agrupaciones políticas de distintas denominaciones con la finalidad de aparecer en la

19 Determina en su texto el tiempo procesal oportuno (al momento de presentar las alianzas y siempre en el cronograma de las elecciones primarias, pues prohíbe en el art. 15 bis las adhesiones en el cronograma para la elección general) y la forma (con consentimiento expreso de los apoderados de las listas en el supuesto de acuerdos de dos agrupaciones con distinta denominación y diferente orden en el art. 15 quater) Así, establece en el art. 15: 1) la regla: “En las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias y en las elecciones generales, las distintas secciones de la boleta deberán corresponder a agrupaciones que tengan idéntica denominación”; y 2) la excepción: “De igual modo, las listas que compiten por UNA (1) agrupación política de orden nacional solo podrán adherir sus boletas con las correspondientes a listas de UNA (1) única agrupación política de distrito de diferente denominación cuando no compita UNA (1) de su misma denominación”. Luego, el art. 15 ter refiere al supuesto de: 3) elecciones simultáneas de la Ley nacional 15262, preceptuando que “en caso de simultaneidad de elecciones en el marco del régimen previsto por la Ley N° 15.262, cada agrupación política de orden nacional y cada agrupación de distrito sólo podrá adherir sus boletas con UNA (1) agrupación política de orden provincial de idéntica denominación. Únicamente cuando no participe en la elección UNA (1) agrupación de orden provincial con esas condiciones, podrán hacerlo con UNA (1) única agrupación de orden provincial de diferente denominación. De igual modo, no se permitirá que UNA (1) agrupación de orden provincial adhiera sus boletas con las de más de UNA (1) agrupación de distrito o nacional”.

20 Me detengo entonces en esta reflexión del profesor Safadi Márquez porque esa falta de claridad del texto legal dio lugar, en las elecciones nacionales del pasado 22 de octubre de 2023 en el distrito Río Negro —realizadas en simultaneidad con distintos municipios rionegrinos—, a sendas resoluciones de carácter federal; una, emitida por la Junta Electoral Nacional (JEN) autorizando al Partido Pro Propuesta Republicana, que integraba la alianza nacional Juntos por el Cambio (con la Unión Cívica Radical y el CC-ARI), a llevar los tramos municipales adheridos a la boleta nacional, dando de esta manera prioridad al vínculo jurídico nacional (en atención a que en el orden provincial y municipal la UCR no integraba la alianza Juntos por el Cambio conformada en ese ámbito por el PRO y CC-ARI); y la otra, emitida por la Cámara Nacional Electoral (por apelación realizada por la UCR) que revocó el decisorio de la JEN, permitiendo que la UCR (que, reitero, no era parte de la alianza provincial Juntos por el Cambio) adhiera los tramos municipales que postulaba a la alianza nacional Juntos por el Cambio con el número, color y denominación de su partido, desplazando así al partido Pro Propuesta Republicana (cuya boleta contenía la denominación y los logos de la boleta nacional, solo que con distinta numeración por tratarse de una alianza provincial). El fallo de la máxima autoridad electoral (CNE) otorgó prevalencia al acuerdo de los apoderados nacionales con la Unión Cívica Radical en los casos de simultaneidad con comicios municipales por sobre el vínculo jurídico que el partido Pro-Propuesta Republicana tenía con la alianza nacional Juntos por el Cambio (Recurso de apelación de Cambia Río Negro - Juntos por el Cambio en autos *Cambia Río Negro -Juntos por el Cambio s/oficialización modelo de boleta*. Elección general - simultánea del 22/10/2023 - municipios de Coronel Belisle, Ingeniero Jacobacci y Sierra Grande, Expte. N° CNE 8306/2023/1/CA1; Fallo: CNE N° 8306/2023/1/CA1, 05/10/2023).

misma franja de la boleta única. Bajo esta visión, importa destacar que las adhesiones siguen vigentes dado que el art. 63 bis²¹ del Código Electoral Nacional (Ley 19945) —modificado por la citada ley nacional— determina en qué casos se puede solicitar la unión y en cuáles no, bajo premisas similares a las del Decreto 259/19, lo que surge de su solo cotejo.

Cabe también señalar que la Ley 27781, al modificar aspectos clave de la Ley nacional 15262 de simultaneidad, excluye en el art. 3 *in fine* la posibilidad de adhesiones entre listas provinciales y nacionales y/o municipales²² al prohibir la incorporación a la boleta única nacional de categorías de esas jurisdicciones, por tanto, las consideraciones de la doctrina y la jurisprudencia citadas en este punto integran también los antecedentes que refieren la forma en la que se entendió protegida la voluntad popular en los supuestos de simultaneidad.

4.2 El sistema de adhesión de boletas en la ley electoral de Río Negro

La Legislatura de la provincia de Río Negro, en sesión ordinaria del 24 de noviembre de 2022,²³ aprobó en segunda vuelta, por mayoría, las modificaciones a la Ley O 2431, facultando a las agrupaciones políticas de orden provincial y municipal a acordar entre sí las uniones

21 “Artículo 63 bis: Para la confección de la Boleta Única se tendrán en cuenta las siguientes pautas: a) En las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias y en las elecciones generales, se agruparán dentro de una misma franja de la Boleta Única las agrupaciones que tengan idéntica denominación; b) Solo en el caso en que no participen agrupaciones de igual denominación en todas las categorías de cargos nacionales a elegir, las listas que compiten por una (1) agrupación de distrito podrán adherir a la lista de una (1) única agrupación política de orden nacional de diferente denominación, apareciendo en una misma franja de la Boleta Única; c) De igual modo, las listas que compiten por una (1) agrupación política de orden nacional solo podrán adherir a las listas de una (1) única agrupación política de distrito de diferente denominación cuando no compita una (1) de su misma denominación, apareciendo en una misma franja de la Boleta Única; d) Para las elecciones generales solo se admitirán en una misma franja las agrupaciones que hubieran adherido sus boletas en las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. En ningún caso se permitirá que a través de un acuerdo de adhesión una (1) misma lista de candidatos para las elecciones generales se encuentre en más de una (1) franja; e) Cuando la adhesión de listas entre agrupaciones de diferente categoría tenga lugar entre dos (2) agrupaciones que no poseen idéntica denominación, se requerirá de un acuerdo de adhesión que contará con el consentimiento expreso de los apoderados de cada una de las agrupaciones. Este acuerdo se presentará ante el juez federal con competencia electoral en el plazo establecido para la conformación de las alianzas; f) Para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, la unión de boletas de las listas de precandidatos deberá contar, además, con el consentimiento expreso de los apoderados de las listas. Este acuerdo se presentará ante el juez federal con competencia electoral en la oportunidad prevista en el artículo 38 de la ley 26.571”.

22 “Artículo 3°: En caso de simultaneidad, la oficialización de las boletas únicas de papel y su distribución quedarán a cargo del juez federal con competencia electoral o, en su caso, de la Junta Electoral Nacional, a cuyo efecto las autoridades locales respectivas remitirán la correspondiente lista de candidatos oficializados. Se oficializará una (1) Boleta Única para cargos nacionales y una (1) Boleta Única para cargos provinciales y, de corresponder, municipales. En ningún caso podrán incorporarse categorías provinciales o municipales a la Boleta Única en la que se eligen categorías de cargos nacionales y la elección de cada jurisdicción se llevará a cabo en urnas separadas”.

23 Se puede acceder al debate a partir de la página 93 de la versión taquigráfica n° 9 de la sesión ordinaria del 24 de noviembre de 2022 de la Legislatura de Río Negro. Ver en <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/sesiones>.

de boletas. El sistema de adhesión, sistematizado en el art. 154 bis²⁴ de la Ley 5610, vigente desde su publicación en diciembre de ese año, no establece en su redacción límite alguno a los acuerdos, posibilitando entonces los denominados “convenios múltiples”, al no prohibirlos expresamente. De lo que se deduce que su redacción obedece más a la lógica del Decreto nacional 443/2011 que al que lo sustituyó —259/2019— o a las directrices de la actual Ley nacional 27781.

Cabe también mencionar que la unión de boletas, antes de esta modificación a la norma electoral, no había sido utilizada en elección alguna de carácter provincial, aunque el sistema era conocido y utilizado por las agrupaciones de doble orden en el marco de las elecciones nacionales, que tienen al mismo elector como protagonista del voto y destinatario de la oferta electoral.

Esta ausencia de reglamentación puso en cabeza de la justicia electoral provincial la responsabilidad de juzgar, en el caso particular, los acuerdos de adhesiones de boletas. Cuenta únicamente para su aprobación o rechazo con lo preceptuado por el art. 156²⁵ de la norma electoral, que, al recoger el principio de preservación de la genuina a voluntad del elector, posibilita al juzgador no aprobar los modelos de boleta si, a su juicio, los mismos no reúnen las condiciones determinadas por la ley.

Cobra entonces fundamental relevancia el principio de protección de la genuina voluntad del elector, con el alcance que hemos referenciado en el apartado 3 de este trabajo, pero acotado al hecho de que el legislador local, autor y, por ende, intérprete auténtico de la norma no fijó límites a los acuerdos. La regla abierta del art. 154 bis hizo posible que la oferta electoral en las elecciones generales del año 2023 se presentara al electorado conteniendo: a) uniones de boletas de distintas agrupaciones entre sí por categorías (por ejemplo, la fórmula gobernador y vicegobernador de una agrupación, legisladores poblacionales de otro, y circuitales de la misma agrupación) y b) adhesión de candidaturas con sumatorias de votos y con uniones de boletas en algún tramo (por ejemplo, los mismos candidatos a cargos ejecutivos en boletas distintas, las cuales están unidas en algún tramo ascendente o descendente a otra agrupaciones

24 “Artículo 154 bis – Sistema de adhesión de boletas. Las agrupaciones políticas pueden efectuar acuerdos de adhesión de boletas en todos aquellos tramos donde no tengan candidatos propios oficializados en los términos del artículo 147. Para ello deben acompañar hasta el momento de la presentación de los modelos de boletas ante la justicia electoral, los acuerdos de adhesión entre las agrupaciones políticas, con sus respectivas autorizaciones de los órganos partidarios correspondientes, y el ejemplar de las boletas adheridas para su aprobación. Las agrupaciones presentarán un único modelo de boleta para las categorías que toman la provincia como distrito único y para cada circuito o localidad, en su caso. Cada tramo de la boleta mantendrá el diseño, formato y los colores aprobados para la respectiva agrupación política. Solo estarán separadas por medio de líneas de punto que posibiliten el doblez del papel y la separación por parte del elector”.

25 “Artículo 156 – Aprobación de las Boletas. Cumplido este trámite, el Tribunal convocará a los apoderados de los partidos políticos a una audiencia y oídos éstos aprobarán los modelos de boletas si a su juicio reunieran las condiciones determinadas por la presente. Entre los modelos presentados deberán existir diferencias tipográficas que los hagan inconfundibles entre sí a simple vista, aún para los electores analfabetos, de no ser así, el Tribunal requerirá de los apoderados de los partidos la reforma inmediata de los mismos, hecho lo cual dictará resolución. La resolución del Tribunal Electoral será apelable dentro de las veinticuatro (24) horas de notificada, por escrito fundado ante el Tribunal que la dictó, y éste deberá elevarla de inmediato al Superior Tribunal de Justicia, el que resolverá en el término de tres (3) días, contados a partir de recibido el expediente”.

política). El único límite a los acuerdos estuvo dado en que las agrupaciones que resolvían adherir un tramo de las categorías de las otras no postularan por sí mismas candidatos en esas idénticas categorías.

Fue durante la audiencia de los modelos de boletas donde se fijaron las reglas para su confección definitiva surgidas del debate,²⁶ pero siempre dentro del marco legal que autoriza uniones múltiples. Lo reseñado, en los hechos, es el mismo esquema que a nivel nacional permitía el Decreto 443/2011, con la diferencia que, al utilizarse en una elección provincial simultánea municipal, son muchos los tramos de la boleta que se ponen en juego. Destaco también aquí que, si bien el sistema de adhesión de candidaturas fue aprobado por mayoría (los partidos con representación legislativa que participaron del “gran acuerdo rionegrino”), luego muchas agrupaciones provinciales y municipales, en diferentes niveles de actuación, lo utilizaron de acuerdo con sus tácticas políticas.

4.3 Aspectos positivos

El debate democrático es en sí mismo un beneficio para el sistema representativo. Ello, porque son los propios partidos políticos los que en función legislativa²⁷ producen normas de autorregulación de naturaleza electoral con el objeto de optimizar, en esta ocasión, sus posibilidades de acceso al poder. Siempre que estas decisiones se tomen con el más amplio consentimiento de la representación política institucional y de los partidos con personalidad jurídica habilitada para nominar candidatos, mayor será la legitimación de su ejercicio.

Esta peculiaridad de lo que se denomina “el legislador legislado” es clave, ya que efectivamente, al normar cuestiones que en materia electoral hacen a su propio interés, de la naturaleza que fuere (sistemas de adhesión de boletas, financiamiento, mantenimiento de la personalidad, afiliaciones, etc.) —como bien plantea Ríos (2022, p. 168) en su investigación acerca del financiamiento partidario, pero que perfectamente aplica a este análisis—, exige una actitud de mayor ecuanimidad al ser los propios partidos políticos en función legislativa los que se autorregulan y dictan sus propias normas de funcionamiento.

De aquí también que la materia electoral tenga tanta relevancia institucional que está vedada al uso de la potestad legislativa de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo y solo sujeta a la competencia de la justicia electoral en lo relativo a su contralor, administración, registro,

26 Publicación de la audiencia en: <https://www.rionegro.com.ar/politica/elecciones-en-rio-negro-simbolos-y-colores-las-principales-impugnaciones-de-las-boletas-para-abril-2806055/>.

27 Ríos (2022) menciona: “La circunstancia inevitable de ser los propios partidos políticos, en el marco de un sistema representativo, mediante sus candidatos ya en funciones legislativas y ejecutivas, quienes decidan el diseño y la rigurosidad de la normativa regulatoria del financiamiento de la actividad política, altera la lógica heterónoma propia de la regulación jurídica y la asemeja a la dinámica característica de la regulación autónoma de la moral, al ser los interesados quienes se autorregulan de modo directo, siendo razonable presumir y basado en la experiencia de los últimos años, que no se aprobará una regulación estricta y eficaz que pueda limitar sus propios intereses” (p. 168).

organización de los comicios, conformación de los padrones, fiscalización patrimonial, etc., que incluye hoy una plena justiciabilidad de las cuestiones designadas antiguamente como “políticas”.

En este marco, el aspecto positivo de la autorregulación es el cumplimiento del rol constitucional (art. 38 de la CN y 24 de la CP) como instituciones fundamentales del sistema democrático, al lograr consensos respecto de las normas a aplicar en la contienda pacífica por el poder.²⁸

Toda reforma política electoral debe nacer del diálogo de la política; como refiere Correa Crespo (s.f.),

la política en su práctica jamás puede ser entendida a partir de un monólogo de una vía de una de las partes, sino que se define a partir del diálogo entre iguales, para la solución de los conflictos y para la búsqueda del bien común de una colectividad. Así la política, resulta en una forma de organizar a quienes son absolutamente diversos y los coloca en una situación de igualdad relativa. (p. 29)

Más claramente, el diálogo político amplio, con todos los actores involucrados en el proceso electoral, es una condición indispensable en los casos en que se intenta una reforma de alguna de las reglas del sistema electoral.

4.4 Aspectos negativos

La doctrina se ha pronunciado mayoritariamente en contra de la regulación normativa e implementación de las listas colectoras. Como he señalado, el propio Decreto 259/2019 recoge en los considerandos las críticas que fueron surgiendo desde distintos ámbitos, los cuales motivaron la sustitución del Decreto 443/11.

En relación con la temática, y por el año de su redacción, es esclarecedor el comentario que hace la jurista María Angélica Gelli (2009) en su artículo “Las candidaturas testimoniales y el debido proceso electoral” cuando señala que

como consecuencia de la fragmentación de los partidos en las distintas jurisdicciones del país, en las elecciones generales de 2007 se emplearon hasta el abuso las listas colectoras y las listas espejo (...) estas alquimias electorales fueron causadas por el derrumbe de los

28 La Corte Suprema de Justicia de la Nación había reconocido —ya antes de la reforma de 1994— que “los partidos políticos, cuya existencia y pluralidad sustenta el art. 11 de la Constitución, condicionan los aspectos más íntimos de la vida política nacional e incluso, la acción de los poderes gobernantes” y que “de ellos depende, en gran medida, lo que ha de ser, en los hechos, la democracia del país [...]coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones y que, vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna, materializan en los niveles del poder las fases de integración y conflicto, convirtiendo las tensiones sociales en normas jurídicas” (Fallos: 310:819).

partidos políticos nacionales en 2002; la diáspora de dirigentes con algún predicamento, que iniciaron experiencias partidarias propias en el orden nacional; la dispersión de los partidos de distrito y la consolidación de liderazgos locales, al margen o en los bordes de los partidos. La experiencia de las listas colectoras y de las listas espejo introdujeron mayor confusión en el electorado, demoraron el escrutinio, afectando, en suma, la solidez de la competencia democrática. (p 766)

En similar sentido, Mustapic et al. (2011, p. 5) advierten en su uso la confusión del votante, que tiene que distinguir, entre listas de candidatos idénticas, aquella que corresponde al partido de su preferencia, situación que sí se configuraría si el votante, al elegir la boleta de un partido, al mismo tiempo vota a otro partido para alguna de las restantes categorías en juego, ocasionando sin duda una desnaturalización de la voluntad del elector, en el cual nuestro orden constitucional hace residir la soberanía popular. Subraya que la oferta electoral sobrecargada y repetida en el cuarto oscuro genera inequidad entre las distintas listas, ya que unas aparecen en una sola boleta y otras lo hacen en varias, y en materia de aportes, recalca que produce una distribución inequitativa de los beneficios y aportes públicos que el Estado entrega a los partidos.

Safadi Márquez (2019) resume así las críticas de la doctrina:

1. La confusión que genera en el electorado pues debido a la combinación de boletas el elector piensa que está votando a un partido al que realmente no está votando.
2. Plantea un cuarto oscuro extremadamente complejo por la multiplicidad de boletas, lo cual hace que la fidelidad de la manifestación de voluntad del elector esté potencialmente distorsionada.
3. La cantidad de boletas repetidas en virtud de la adhesión crea una situación de inequidad entre las distintas ofertas electorales y los candidatos pues algunos aparecen en más de una oportunidad frente al elector en la presentación de la mesa de votación.
4. Según uno de los considerandos del dec. 259/2019 del Poder Ejecutivo Nacional, la adhesión conspira contra la emisión de un voto informado y afecta seriamente la calidad del proceso electoral como un mecanismo eficaz de rendición de cuentas y elección de alternativas de gobierno.
5. Colateralmente facilita la existencia de asociaciones políticas que carecen de cualquier tipo de representatividad real y cuya existencia es una mera ficción jurídica. (p. 4)

A lo expuesto debe agregarse que se trata de sociedades de hecho que no cumplen los requisitos de las alianzas formales, como por ejemplo la firma de una plataforma electoral común, dado que suelen responder a conveniencias políticas puntuales en determinadas categorías de cargos. Esta última particularidad no es menor, porque, a la postre, se vincula con el mandato y la eventual solicitud de revocatoria de este, que en Río Negro tiene jerarquía constitucional y reglamentación normativa (arts. 123 y 124, Ley O 2431).

Más claramente: ¿a qué plataforma programática responde un candidato que está impul-

sado en adhesión de candidaturas o en uniones de boletas de hecho? La respuesta puede parecer sencilla si se observa qué fuerza política lo nominó, pero es imposible desentrañar qué tuvo en miras el electorado al momento de darle su voto. Es por ello que también se afirma que en estos sistemas de confecciones de boletas electoral se afecta el voto informado del electorado y, por ende, la representación política y su legitimidad de ejercicio.

Por último, cabría pensar que también perjudica a las fuerzas políticas que las emplean, porque creen que mejoran su performance electoral, pero en realidad terminan infligiéndoles un daño en el caudal de votos propios al no poder aseverarse, cuando media una colectora, cuál fue el partido de preferencia del electorado al votarlo.

4.5 Efectos en las elecciones de Río Negro²⁹

Por primera vez, en las elecciones del año 2023 se elaboró la oferta electoral con colectoras múltiples, en la que coexistieron los dos sistemas descritos en el apartado 2. Ello generó una serie de dificultades en el progreso del proceso electoral, que se despliega en un breve periodo de tiempo y que a continuación sintetizo:

- a. lograr consensos entre las agrupaciones y la Secretaría electoral con relación a la multiplicidad de uniones pretendida frente a los acuerdos de adhesión de candidaturas, que generaron tareas extras al organismo;
- b. en la confección de la documental de mesa, que debía reflejar con exactitud las modalidades de cada acuerdo político para que las autoridades pudieran consignar los resultados con certeza;
- c. en la capacitación de las autoridades y la redacción de los instructivos (tarea que se efectuó con escaso tiempo y de manera virtual);
- d. las agrupaciones políticas también debieron capacitar a sus fiscales con claras instrucciones para un recuento novedoso. Sin perjuicio de ello, se generaron discusiones en las mesas electorales con las autoridades, que tenían distintas instrucciones, por ejemplo, la orden de no proceder a sumar los resultados de las listas colectoras con iguales candidatos, pues es tarea del escrutinio definitivo;
- e. informar continua y oficialmente a la comunidad, a través del área de comunicación del Poder Judicial, las características de las boletas con las que se iba a encontrar en el cuarto oscuro para aventar una posible confusión;
- f. retardo en la finalización y comunicación de los resultados del recuento provisorio, debido a la cantidad de tramos en uniones de boleta por la simultaneidad con los comicios municipales, sumado a un alto corte de boletas ante la ausencia de boletas electorales puras que expresaran en una sola papeleta la voluntad política, que debían ser correctamente computados en las actas de escrutinio.

29 Estos surgen de lo observado personalmente durante el desarrollo del proceso electoral 2023.

Finalmente, durante las operaciones del escrutinio definitivo, la agrupación política Juntos Somos Río Negro solicitó la apertura de las urnas y el recuento de los votos del circuito Alto Valle Oeste, a la que adhirió la alianza Nos Une Río Negro, por encontrarse en juego una banca de legislador circuital. Se argumentó que las autoridades de mesa se habían equivocado en la confección del acta de escrutinio, pues no se habían computado correctamente los votos de sus candidatos.³⁰ La cuestión estaba dada, justamente, por las categorías unidas de dos agrupaciones, ya que el tramo de la categoría legislador por circuito del apelante (en color verde) se encontraba unido al tramo de legisladores por representación poblacional de la Unión Cívica Radical (en color rojo). Como consecuencia, por decisión judicial fundada en la necesidad de conocer la voluntad del elector, se abrieron y se recomentaron 35 urnas del circuito, con lo que la alianza apelante obtuvo una banca más, ya que efectivamente no se había computado el voto en el tramo “verde”, cuando estaba unido al tramo “rojo”. La apertura de urnas, que es restrictiva, se autorizó a pesar de que las actas respectivas estaban firmadas por los fiscales partidarios y ninguno había realizado observaciones en el recuento provisorio, al presumir, en las operaciones aritméticas del escrutinio definitivo, que podían existir evidentes errores de hecho sobre los resultados.

5. Conclusiones. Una respuesta a los interrogantes

El principio de resguardo de la genuina voluntad del electorado nos aporta una regla de oro en la interpretación de distintos institutos y de normas del derecho electoral que deben ser apreciados en un contexto determinado, dado que “los escenarios políticos cambian y la materia electoral se va adecuando a las nuevas circunstancias” (Dalla Via, 2021, p. 9).

En el desarrollo del proceso electoral, en muchas ocasiones se lo alega no solo al momento de conformar la boleta partidaria, sino también en la aprobación de las denominaciones de las alianzas en el color, logos, disposición de las boletas en el cuarto oscuro, confección de la documental de mesa, cartelería, etcétera.

Durante el progreso de cada etapa del proceso, en la campaña electoral, en el día de los comicios y en el escrutinio se tiene la mirada puesta en la conformación de la voluntad del elector y su libre expresión.

Las coaliciones políticas van a intentar captar esa voluntad con todos los medios que dispongan, mientras que los organismos electorales, como autoridad a cargo de “conducir regladamente el conflicto que toda competencia por el poder supone”,³¹ van a desplegar todos los recursos legales y de logística que, por un lado, aseguren la libre expresión de la voluntad popular a través del voto y, por el otro, respeten la voluntad ya expresada en las urnas. Ello,

30 En la Sentencia Definitiva 80/2023/JEP del Acta de Escrutinio Definitivo de los comicios del 16/04/2023 se encuentra incorporado el decisorio judicial que permitió la apertura de las urnas con fundamento en conocer la voluntad del elector. Disponible en: <https://fallos.jusrionegro.gov.ar/protocoloweb/protocolo/buscar?Datos>.

31 CSJN, Fallos: 341:1784.

porque en el sistema representativo es fundamental asegurar que la designación de los gobernantes responda a la voluntad de los votantes.

Bajo esta perspectiva, si se analiza la norma vigente en Río Negro (art. 154 bis de la Ley O 2431) que se emplea al momento de conformar el instrumento de votación (esencial para ejercer el derecho a votar), se concluye, junto con la doctrina que se ha citado y los aspectos negativos reseñados, que la facultad de realizar acuerdos múltiples de uniones de boletas que la regulación permite, y su uso conjunto con el sistema de adhesión de candidaturas por parte de las mismas agrupaciones políticas, debe ser revisada, dado que pone en riesgo el principio de resguardo de la genuina expresión de voluntad del electorado. Asimismo, que la regla derivada, que establece —con relación a la adhesión de boletas de votación correspondiente a diferentes agrupaciones— no debe generar confusión en los votantes (Goncalves Figueiredo, 2013, p. 179), exigiendo como mínimo un vínculo jurídico de naturaleza programática.

En realidad, lo que subyace es la discusión acerca del instrumento de votación, como quedó demostrado en el debate de ambas cámaras del Congreso Nacional al sancionar la ley que implementa en los comicios nacionales el uso de la boleta única papel. En este sentido, la Cámara Nacional Electoral fue parte activa del debate,³² dirigiéndose en las elecciones al Poder Ejecutivo Nacional para que considerara la formulación de soluciones adecuadas con respecto a la regulación del instrumento mediante el cual se pone a disposición del ciudadano la oferta electoral.

Así, puede afirmarse que hoy la discusión técnica esta más centrada en la ejecución o puesta en marcha efectiva de la boleta única de sufragio papel que en el sistema en sí mismo por cuanto ya ha sido instaurada.³³ Paralelamente, y en lo atinente a las “colectoras”, la cuestión se entiende superada, sobre todo luego del antecedente a nivel nacional del Decreto 259/2019, cuyos principios generales, de naturaleza restrictiva respecto de las uniones de boletas, se encuentran consa-

32 Cámara Nacional Electoral (2022): “Esta Cámara ha señalado en infinidad de oportunidades las limitaciones del actual sistema de boletas de votación, destacando que la ‘multiplicidad de candidatos propuestos y la inmensurable cantidad de boletas oficializadas generaron una serie de contratiempos que [...] deben inexorablemente conllevar un 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; 4703/11; 5144/13; sentencia del 12/12/17 en Expte. CNE 5653/2017/CA2 y Ac. 100/15, entre muchos otros). Esta advertencia pasó a ser de las más reiteradas en pronunciamientos del Tribunal, dictados con motivo de los diferentes problemas que ha suscitado en las elecciones nacionales de la última década el sistema de boletas vigente (cf. Fallos CNE 4072/08; 4137/09; 4138/09; 4177/09; 4702/11; 4703/11; 5144/13; sentencia del 12/12/17 en Expte. CNE 5653/2017/CA2, entre otros).- De lo expuesto da cuenta la incidencia en la litigiosidad sobre oficialización de boletas, respecto de lo cual esta Cámara ha dictado numerosos pronunciamientos en los últimos procesos electorales (cf. Fallos CNE 4183/09; 4189/09; 4191/09; 4206/09; 4210/09; 4211/09; 4212/09; 4597/11; 4598/11; 4603/11; 4606/11; 4621/11; 4622/11; 4623/11; 4702/11; 4705/11; 4706/11; 4708/11; 4709/11; 4715/11; 4717/11; 4719/11; 4720/11; 4721/11; 5023/13; 5043/13; 5044/13; 5045/13; 5046/13; 5047/13; 5048/13; 5144/13; 5157/13; sentencia del 16/10/15 en Expte. 6928/2015/CA1, sentencia del 20/10/15 en Expte. 6657/2015/1/CA1, sentencia del 28/07/17 en Expte. 6545/2017/CA1 y sentencia del 17/10/17 en Expte. 8516/2017/1/CA1; Resolución del 01/07/15 en Expte. SJ-216 F° 79, entre otros). Expte. N° CNE 5112/2019/CA1, 1 de agosto de 2019 Acordadas reglamentarias: Acs. CNE 77/09, 87/11, 100/15 y 1/17”. Oficialización de Boletas de Sufragio. Pto.4. i. Deficiencias del Sistema de Boletas vigentes, págs. 71 a 73.

33 Tchintian y Scherlis (2022) mencionan: “Desde hace varios años se discute la posibilidad de reemplazar la boleta partidaria por un instrumento de votación oficial que centralice la totalidad de la oferta electoral y cuya provisión

grados en la actual redacción del art. 63 bis del Código Electoral Nacional al referirse a la facultad de adhesiones de listas entre distintas agrupaciones a fin de aparecer en la misma franja de la boleta única. De aquí también que su implementación en Río Negro, con boleta partidaria bajo una modalidad múltiple, sea ciertamente anacrónica y desafíe la doctrina y la legislación nacional.

Safadi Márquez (2019, p. 6) es muy claro cuando afirma que la adhesión de boletas no es una práctica sana para el sistema democrático,³⁴ real e inclusivo.

Ahora bien, por su trascendencia institucional, la revisión del sistema debe darse en el ámbito legislativo.³⁵ Esto, porque si por decisión judicial en una contienda determinada se trazara el sistema de adhesión (más allá del valor como fuente del derecho de la interpretación judicial que, como sabemos, tiene un valor análogo al de la ley porque “integra con ella una realidad jurídica”),³⁶ limitándose, por ejemplo, la posibilidad de los acuerdos múltiples, se estaría afectando la voluntad de su autor —el legislador— e intérprete auténtico de la propia norma. Si, sumado a ello, se resolviera modificar los precedentes que habilitan las adhesiones de candidaturas con sumatorias de votos de antigua data en Río Negro, provocaría por esta vía el mismo efecto: incidencia judicial en el sistema previsto por el legislador o en el reconocido precedente utilizado en todas las elecciones por las agrupaciones políticas.

En suma, y a modo de conclusión, el sistema de unión de boletas del art. 154 bis (Ley O 2431) debe reglamentarse y/o revisarse por vía legislativa. Sería deseable que se pusieran límites a las uniones múltiples o bien que se estableciera que, en el caso de optar por estas colectoras, no pudiera la misma agrupación política utilizar la adhesión de candidaturas con sumatorias de votos. Todo ello, en aras de defender el derecho del electorado a la libre y genuina expresión de su voluntad, de manera sencilla y rápida, sin error alguno en su manifestación. En un sistema democrático, proteger la genuina expresión de voluntad del electorado es, en primer lugar, tarea de la representación política que decide las reglas jurídicas y, en segundo lugar, de la justicia electoral que aplica la norma, apreciando el principio en los casos concretos según la elección de que se trate, pues no debe concebirse que la ley carezca de autoridad, quedando sujeta a la permanente interpretación judicial cuando es clara en sí misma.³⁷

en cada lugar de votación sea asumida por el Estado. Este cambio alivianaría el peso que recae sobre los partidos en la tarea de controlar que sus boletas estén disponibles en todos los centros de votación durante toda la jornada electoral, a lo que se sumaría la seguridad de que la ciudadanía tenga acceso a toda la oferta electoral” (p. 3).

34 Safadi Márquez (2019) expresa: “La multiplicidad de repeticiones de boletas en el cuarto oscuro con distintas combinaciones exige al elector un comportamiento casi heroico a la hora de emitir su voto, por la complejidad de la elección que debe hacer, dificultando así su legítima expresión de voluntad. Esto poco tiene que ver con la democracia real, inclusiva” (p. 6).

35 “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” (Fallo: 3259/03 de la CNE).

36 CSJN, Fallos: 315:1863.

37 De acuerdo con el canon relativo a la interpretación de las normas, “cuando la letra de la ley no exige esfuerzo de interpretación debe ser aplicada directamente” (CSJN, Fallos: 324:1740, entre muchos otros).

Anexo 1

Ejemplo de listas colectoras múltiples: unión de boletas y adhesión de candidaturas entre tres agrupaciones políticas. Se denominó “el gran acuerdo rionegrino”.

Este esquema de confección de boletas se repitió a lo largo de toda la geografía electoral, con distintas uniones combinadas de hasta 6 o 7 tramos de boletas según las convocatorias municipales. Fue utilizado por otras fuerzas políticas, aunque mayoritariamente por estas tres.



Bibliografía

- Correa Crespo, A. M. (s.f.). *La política como un diálogo*. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/polemika/article/view/410/387>.
- Dalla Via, A. (2021). Derecho Electoral. Teoría y práctica. 1.ª edición revisada, Rubinzal-Culzoni.
- De Luca, M. (2011). Elecciones y sistemas electorales. En Aznar, L. y De Luca, M. (Coords.), *Política. Cuestiones y problemas*. (1ª ed., pp. 257-299). Cengage Learning Argentina.
- Gelli, M. A. (2009). Las candidaturas testimoniales y el debido proceso electoral. *La Ley, D-2009*, 766/776-H.
- Gonçalves Figueiredo, H. R. (2013). *Manual de derecho electoral. Teoría y práctica del régimen electoral y de los partidos políticos*. Ed. Di Lalla.
- Gonçalves Figueiredo, H. R. (2015). Principios electorales. En Dalla Via, A. (Coord.), *Los derechos electorales y la representación política* (pp. 83-105). Abeledo Perrot.
- Mustapic, A. M., Scherlis, G. y Page, M. (2011). *De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación nro°90, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2011.
- Pérez Corti, J. M. (3 de agosto de 2023). *Introducción a los instrumentos de votación*. Bibliografía de la Diplomatura en Derecho Electoral Profundizado (Universidad Austral).
- Ríos, L. D. (2022). La Transparencia del Sistema de Financiamiento de los Partidos Políticos en Argentina. I. Introducción. El conflicto de intereses en la autorregulación. En Ortega Giménez, A. (Dir.), *Responsabilidad social y transparencia. Una lectura desde el derecho internacional privado* (pp. 165-195). Aranzadi.
- Safadi Márquez, C. A. (2019). *Sobre la protección a la genuina voluntad del elector y la adhesión de boletas*. SJA 02/10/2019,117. TR LA LEY AR/DOC/2608/2019.
- Scherlis, G. (2021). El fin de las “listas colectoras” Un avance significativo para el régimen electoral argentino. En Contreras, C. y Pérez, A. (Comp.) *Reformas electorales y democracia* (1ª ed., pp. 79-80). Prometeo Libros.
- Tchintian, C. y Scherlis, G. (2022). *Claves para pensar un cambio en el instrumento de votación a nivel nacional: hacia la boleta única papel en Argentina*. CIPPEC.

Legislación citada

- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la Provincia de Río Negro, en especial el art. 24.
- Decretos Nacionales 443/2011 y 259/2019.
- Ley O 2431 Código Electoral de la Provincia de Río Negro.
- Ley 5610, que introduce el sistema de uniones de boletas en el Código Electoral de la Provincia de Río Negro.
- Ley nacional 27781. Boleta única Papel.
- Versión taquigráfica del debate de la Ley 5610.

Jurisprudencia citada

- Cámara Nacional Electoral, Jurisprudencia Temas seleccionados 3ª edición, noviembre de 2022. Oficialización de Boletas de Sufragio. Deficiencias del Sistema de Boletas vigente, pp. 71-73.

Sentencia 59/03/TEP en autos *Partido Provincial Rionegrino s/Oficialización de listas de candidatos*. Secretaría Electoral del Juzgado Electoral de la Provincia de Río Negro.

Sentencia 65/03/TEP en autos *Partido Justicialista s/Oficialización de lista de candidatos* Secretaría Electoral del Juzgado Electoral de la Provincia de Río Negro.

Sentencia Definitiva nro. 80/2023. Juzgado Electoral de Río Negro.

