

PROMUEVE ACCIÓN DE AMPARO.

SOLICITA MEDIDA CAUTELAR.

Sr/a. Juez/a,

La Fundación para la Difusión del Conocimiento y el Desarrollo Sustentable “Vía Libre” (en adelante “Vía Libre” o FVL), representado en este acto por María Beatriz Busaniche, en calidad Presidenta de la mencionada institución, con el patrocinio letrado de Margarita Trovato (T° 133 F° 719 CPACF), constituyendo domicilio legal en la calle xxxxxx..... correspondiente a la zona de notificación xxxxx, y domicilio electrónico en el usuario xxxxxx, a V.S. nos presentamos y respetuosamente decimos:

I. OBJETO

Por la presente venimos a promover acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con domicilio en Uspallata 3160, Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional (CN); 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y ley local N° 2145, y del art. 1711 del Código Civil y Comercial de la Nación, a fin de que, a través de la repartición o dependencia centralizada, descentralizada o autárquica de la Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires que resulte competente, **garantice el correcto cumplimiento del derecho al voto en el contexto de las elecciones de autoridades de este año en la Ciudad de Buenos Aires**, pautadas para el 13 de agosto y 28 de octubre, en los términos de los arts. 1, 5, 16, 18, 19, 37, 75.22 de la Constitución Nacional, arts. 8, 11, 23 y 25 CADH, arts. 2, 3, 17, 25 y 26 PIDCP, art. 8, PIDESC, arts. 2, 7, 12 y 21 DUDH, arts. 10, 62 y concordantes de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Código Electoral local. Solicitamos a V.S. 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. Como podrá apreciar V.S. a lo largo de la presente, el uso del sistema informático contratado contraría estos principios introduciendo un riesgo general de vulneración de los derechos más básicos del régimen democrático.

Dada la inminencia de las elecciones, conforme al art. 14 de la ley 2.145 y los arts. 177, 178 y concordantes del Código Contencioso

Administrativo y Tributario local, solicitamos se **le ordene cautelarmente** al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **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 metodológicamente correctas, adecuadas, completas y suficientes. Deben llevarse a cabo con la debida antelación e implementarse sus recomendaciones.

II. PERSONERÍA

María Beatriz Busaniche, DNI , conforme surge del Estatuto cuya copia simple se acompaña y la representación en actos judiciales que éste me otorga en su art. 14, me presento en calidad de Presidenta de la Fundación para la Difusión del Conocimiento y el Desarrollo Sustentable Vía Libre, de acuerdo con la constancia de inscripción ante la IPJ que se acompaña, con domicilio real en xxxxxxx

III. LEGITIMACIÓN

La Fundación Vía Libre (en adelante FVL) es una entidad civil sin fines de lucro entre cuyos fines se encuentra promover la libertad y la cooperación para el acceso, difusión, estudio, desarrollo y mejora del conocimiento en general para proveer al mejoramiento económico y social de personas, grupos, asociaciones, comunidades, fundaciones y/o empresas, promoviendo a la vez su capacitación y organización para acceder a derechos y a los “beneficios de la sociedad global”, es decir aquellos avances del conocimiento y las tecnologías que se suscitan. A la vez, se encuentra entre sus objetivos fomentar y difundir actividades de estudio, investigación y desarrollo en todas las

ramas de las ciencias, especialmente por parte de los sectores menos desarrollados.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la Fundación cuenta con plena capacidad legal y 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). Recordemos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho **que las entidades no gubernamentales tienen legitimación procesal “para accionar en el cumplimiento de una de las finalidades de su creación” en vulneraciones colectivas de derechos** (fallos: 323:1339, Cfr. M. M. Giménez, “La legitimación activa de las ONG en los procesos colectivos”, en *El control de la actividad estatal II*, Ed. Asociación de Docentes, Facultad de Derecho, UBA 2016, p. 324).

Veremos en esta presentación que **los derechos en riesgo por el sistema informático provisto por la empresa adjudicataria de la licitación para el próximo proceso electoral, así como las condiciones de implementación por parte de las autoridades de la Ciudad, tienen directa relación** con el objeto de FVL: velar por el acceso a tecnologías en condiciones respetuosas de los derechos humanos, promoviendo el conocimiento de la ciudadanía sobre ellas y su **transparencia**. Como podrá apreciar V.S. a lo largo del presente, el sistema informático provisto por la empresa contratista es inauditable por parte de los votantes, por lo 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 (cfr. art. 2 del Estatuto).

Así, se trata de una organización que trabaja en la intersección entre tecnología y derechos humanos: promueve y defiende derechos fundamentales en entornos mediados por tecnologías de información y comunicación. Si bien al momento de su creación se enfocaba especialmente en políticas públicas de software libre para la difusión del conocimiento, **a lo largo de los años la Fundación amplió su misión a temáticas más generales de derechos sociales, económicos y culturales y derechos civiles y políticos en entornos mediados por tecnologías digitales, siempre en consonancia con el objetivo central volcado en su Estatuto: el acercamiento de la comunidad al conocimiento y entendimiento de las tecnologías, en protección de sus derechos.**

Hoy en día se enfoca en el seguimiento y desarrollo de políticas públicas, sensibilización pública sobre temas de agenda, creación de capacidades y promoción de debates sobre temas vinculados a las tecnologías que impactan en el ejercicio de Derechos Humanos, de acuerdo con los fines mencionados en el Estatuto. En particular, la FVL tiene una amplia trayectoria en trabajo sobre voto electrónico. En función de su *expertise* y el mandato dado por el Estatuto, **desde el año 2003** trabaja insistentemente **en seguimiento de los procesos de adopción de tecnologías en los procesos electorales, incluyendo tecnologías de emisión y conteo de sufragios, de escrutinio definitivo y provisorio, así como de identificación de votantes.**

Dentro de esta agenda, entre su trabajo de difusión se destacan: la elaboración y organización de cursos y seminarios (ver, por ejemplo, curso online abierto y gratuito "[El voto electrónico en el marco de los derechos civiles y políticos](#)" (2018), y "[Foro Abierto: Mitos y Verdades sobre el Voto Electrónico](#)" (2016); la autoría, publicación y compilación de diversos libros (*Voto electrónico. Los riesgos de una ilusión*, 2006; *Voto electrónico. Una solución en busca de problemas*, 2016), artículos de difusión e investigaciones (entre otros, "[¿El voto electrónico mejora la democracia?](#)", "[El voto secreto, no tan secreto](#)", "[Urnas electrónicas: con imprimir el voto no alcanza](#)", "[La votación mediada por computadoras daña los principios fundamentales de la democracia](#)"), la elaboración de documentales ("[Caja Negra: El mito del voto electrónico](#)") y *podcast* ("[Qué es el voto electrónico y por qué no es seguro](#)"). Todas se encuentran disponibles gratuitamente en el sitio web de la Fundación, como parte de los objetivos de la FVL de contribuir al conocimiento abierto y el efectivo ejercicio y defensa de derechos por parte de la ciudadanía en contextos de uso de tecnologías. A través de estas herramientas se busca informar sobre las características propias de las tecnologías utilizadas, su impacto en derechos humanos y las experiencias en otros países, tanto de implementación como de legislación y/o jurisprudencia al respecto. A estos efectos, también elaboró y puso a disposición materiales para efectivizar reclamos a la Defensoría del Pueblo y a las autoridades electorales sobre el voto electrónico en la Ciudad, también disponibles en la web hasta el día de hoy.

Es frecuente también la consulta a expertos de la Fundación por los medios de prensa; de hecho hemos sido entrevistados en el contexto del anuncio del uso del voto electrónico en estas elecciones en CABA (por ejemplo por el portal [Chequeado](#), [Télam](#) y el [Canal de la Ciudad](#)).

A la vez, la FVL mantiene un trabajo constante de incidencia en políticas públicas sobre el tema. Desde 2003 participa en eventos académicos y políticos relativos al voto electrónico: a nivel local, lo ha hecho en espacios organizados por la propia Legislatura de la Ciudad (por ejemplo en el seminario debate “[Transparencia y métodos de votación](#)”), exponiendo como expertos en sesiones legislativas el mismo cuerpo. Por ejemplo, en el contexto de discusión del Código Electoral para la Ciudad (2010), fuimos convocados por la Comisión de Asuntos Constitucionales para abordar la inclusión de boleta única y nuevas tecnologías en el proceso electoral, donde presentamos nuestros argumentos sobre los riesgos de la adopción del voto electrónico. También presentamos oportunamente propuestas sobre el tema en [Córdoba](#), que fueron evaluadas por las autoridades.

A nivel nacional, fue convocada por el Poder Ejecutivo en 2016 para discutir la regulación e incorporación del voto electrónico y realizó [aportes técnicos](#) poco después. El mismo año expuso en el pleno del Senado, ante su Comisión de Asuntos Constitucionales y en el plenario de comisiones, entre otras acciones. Los registros de estas exposiciones y nuestros argumentos siguen disponibles en la web de la Fundación.

Como se desprende de lo expuesto, hoy en día la agenda sobre Derechos civiles y políticos y tecnologías electorales es uno de sus principales ejes de trabajo. El objetivo de sus intervenciones como organización de la sociedad civil tiene que ver con crear conciencia sobre el uso de estas tecnologías y su impacto en los derechos humanos, a través de su experiencia tanto en cuestiones técnicas en torno a los software en cuestión, como en la formulación de políticas públicas respetuosas de los derechos humanos.

Así, la FVL se erige como defensora adecuada de los intereses de la ciudadanía y, en particular, de las y los electores, en tanto posee condiciones profesionales, experiencia, idoneidad y reconocida actuación en el campo del derecho electoral en su intersección con nuevas tecnologías, así como de los derechos humanos frente a ellas en sentido amplio.

En este punto vale resaltar que **los procesos judiciales emprendidos por organizaciones de la sociedad civil permiten un mejor ejercicio del derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva de los grupos afectados**, en tanto la idoneidad en su defensa compensa las relaciones asimétricas de poder. Garantizar su legitimación para impulsar esta garantía y recurrir a la justicia resulta “acorde a los lineamientos y compromisos asumidos

por el Estado Nacional mediante la suscripción a distintos tratados internacionales (...) a **adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos, sin que resulten ajenos a tal compromiso los magistrados integrantes del Poder Judicial de la Nación.**" (M. M. Giménez, Op. Cit., p. 329).

De hecho, el rol central en la promoción de los derechos humanos que tiene este tipo de entidades se ve profundizado en la medida en que, además, cuentan con un **conocimiento técnico y profesional específico** sobre las cuestiones que se suscitan (gracias a, por ejemplo, su actividad de investigación), como es el caso de la FVL con respecto a la tecnología utilizada en el proceso que se discute en autos y su impacto en derechos humanos.

IV. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE AMPARO

El objeto de la demanda persigue el cese de la accionar del GCBA que vulnera el derecho al voto en las condiciones previstas por la Constitución de la CABA, la de la Nación, los Tratados Internacionales de DDHH y los más altos estándares en la materia. A través de la contratación e implementación en el proceso electoral de una tecnología como la del presente caso, sumado a la falta de medidas de educación y concientización, el GCBA pone en jaque el correcto ejercicio del derecho al voto, así como de la privacidad, y por lo tanto los principios rectores del régimen democrático y republicano de gobierno.

La acción de amparo se encuentra receptada por el art. 43 CN, que establece que procederá, siempre que no exista otro remedio más idóneo, "contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva."

En el mismo sentido, los arts. 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y 2 de la ley 2.145 disponen que "Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, **contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y**

garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte. Están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos (...).”.

En el caso de autos, tanto el sistema informático contratado para la incorporación de tecnologías a los próximos comicios como la falta de acciones de concientización y capacitación, **son conductas (por acción una y por omisión la otra) del GCBA cuya consecuencia es la amenaza inminente del derecho al voto y a la representación política que asisten a la ciudadanía**, incluyendo la garantía de transparencia del proceso, la seguridad de la información y la integridad del sufragio -incluyendo la preservación del secreto-, y la igualdad entre los votantes. Todos **derechos de raigambre constitucional, convencional y contenidos en el ordenamiento local** (arts. 1, 5, 16, 18, 19, 37, 75.22 de la Constitución Nacional, arts. 8, 11, 23 y 25 CADH, arts. 2, 3, 17, 25 y 26 PIDCP, art. 8, PIDESC, arts. 2, 7, 12 y 21 DUDH, arts. 10, 62 y concordantes de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Código Electoral local), que **se ven contrariados por este accionar**.

Así, ante la situación de riesgo actual e inminencia creada por una conducta de autoridad pública de la CABA, el amparo se erige como la vía adecuada para su reclamo.

V. COMPETENCIA

Son competentes en razón de la materia y el territorio (art. 2 CCAyT y art. 6 ley 2145), los Juzgados el fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en tanto el amparo y la medida cautelar están dirigidas contra autoridades públicas de la Ciudad y la conducta atacada -la decisión sobre el modo en que se van a llevar adelante las elecciones- descansa bajo la órbita del Poder Ejecutivo.

VI. HECHOS

VI. 1. El proceso de implementación de la Boleta Única Electrónica en CABA

A través del decreto 109/23 el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires convocó a elecciones y dispuso que se realizaran “mediante el instrumento de sufragio previsto en los Capítulos II y III del Título VII del Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 10), es decir con un sistema de boleta única (cap. II) y a través de la incorporación de herramientas tecnológicas (cap. III). A continuación, informó públicamente a través de sus redes que se realizarían a través del sistema de Boleta Única Electrónica (en adelante BUE).

El Código Electoral (en adelante CE) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, normativa que rige los procesos electorales locales, establece en los capítulos II y III de su Título VII la Boleta Única Electrónica. En concreto, mientras que el cap. II refiere a la utilización del método de Boleta Única (arts. 111 y ss), en el cap. III contempla la posibilidad de “incorporar tecnologías electrónicas en el proceso electoral, bajo las garantías reconocidas en la Constitución de la CABA y el presente código (...)” (art. 124) y establece principios rectores para la tecnología que se incorpore: debe ser auditable, confiable, documentado, eficiente, equitativo, escalable, estándar, evolucionable, íntegro, interoperable, recuperable y seguro (art. 125).

Determina también el procedimiento que debe seguirse para implementarla, indicando que corresponde al Instituto de Gestión Electoral (IGE) su aprobación y desarrollo y/u obtención (tanto para la emisión del voto como para el escrutinio y transmisión de resultados provisionales), mediante un proceso que implica distintas instancias de licitación, pruebas, auditorías, controles, etc. (cap. II, sección II). En este punto vale recordar que el IGE es un ente autárquico del Poder Ejecutivo de la CABA a cargo de la administración del proceso electoral local, creado por ley 6.031 del 2018. A continuación (sección III, art. 136 y ss) el CE establece **los lineamientos relativos a la incorporación de tecnologías en el momento de emisión del voto (cap. II, sección IV), para el que también establece estándares mínimos.**

A raíz de este anuncio y en consonancia con la normativa citada, se puso en marcha por parte del IGE el procedimiento establecido normativamente y se dictaron sucesivas resoluciones, entre ellas: [5/IGE/23](#) para la inscripción automática de proveedores de tecnologías aplicables a procesos electorales en el Registro de Proveedores de Tecnología; [6/IGE/23](#) para la implementación del sistema de Boleta Única Electrónica y la consecuente incorporación de tecnologías electrónicas a las elecciones convocadas para la emisión del voto, escrutinio de mesa y transmisión de resultados

provisorios; [11/IGE/23](#) designando a los tres integrantes de la Comisión Evaluadora de Ofertas para la licitación y aprobando los pliegos de Bases y Condiciones Particulares y de Especificaciones Técnicas para la contratación del “Servicio Integral de incorporación de tecnologías”; [16/IGE/23](#) que hizo públicos los Lineamientos Generales del Proceso de Pruebas y Auditorías y convocó a proveedores de tecnologías aplicables inscriptos a presentarse, así como al Tribunal Electoral, agrupaciones políticas y ciudadanía a participar de él; el [18/IGE/23](#) que fijó el período de proceso de pruebas y auditorías de las tecnologías a implementar entre el 18 de mayo y el 18 de junio. En este punto vale aclarar que según surge del portal oficial del GCBA (ver <https://buenosaires.gob.ar/justicia-y-seguridad/instituto-de-gestion-electoral/jornadas-de-observacion-y-control-de-la> y <https://buenosaires.gob.ar/justicia-y-seguridad/instituto-de-gestion-electoral/siguen-en-proceso-las-auditorias-de-las>), el 30 de mayo y el 06 de junio se llevaron a cabo jornadas de observación entre el IGE, partidos políticos, sociedad civil y universidades en el marco de la Auditoría Interna que se debe realizar (art. 130 CE) pero -al menos al día de la fecha- **no se encuentran disponibles para consulta pública sus resultados, advertencias o recomendaciones**. De hecho, se expresaron en redes sociales participantes de estos espacios denunciando incumplimientos de lo allí mencionado (<https://twitter.com/rusosnith/status/1672321008215240704>, por ejemplo).

Finalmente, la resolución [22/IGE/23](#), del día 13/06 y publicada en el BO el 15/06/23, aprueba y adjudica la licitación para la contratación del “Servicio Integral de incorporación de tecnologías electrónicas en los procedimientos de emisión de la boleta, escrutinio de mesa y transmisión de resultados provisorios de los procesos electorales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el año 2023”. En función del llamado a licitación pública establecida para el 18/05/23 ([Disposición Nro. 381/GCABA-DGCYC/23](#)), que contempla los requisitos establecidos para estos Sistemas en el CE y normas concordantes -que veremos a continuación-, **se seleccionó en tiempo récord al único oferente que se presentó: Grupo Magic Software Argentina (MSA) S.A.** Los informes de evaluación citados en la resolución adjudicataria no son públicos.

Sin embargo, tal como veremos a continuación, **por las características propias del tipo de tecnología seleccionada para realizar comicios de manera electrónica, así como por los antecedentes de la empresa seleccionada en sí misma, es**

imposible asegurar que se encuentren garantizados los principios y garantías mínimas en torno al sufragio que consagran el derecho internacional de los derechos humanos, la Constitución Nacional, la de la CABA, el Código Electoral y las normas concordantes.

VI. 2. La tecnología brindada por MSA S.A. y la falta de medidas adecuadas de implementación por parte del GCBA

El voto electrónico presenta tensiones con los derechos fundamentales por cuestiones intrínsecas de las tecnologías que existen para implementarlo, como veremos. Si bien difícilmente desaparezcan, éstas pueden mitigarse o reducirse en caso de medidas de seguridad suficientes e implementación adecuada por parte de las autoridades políticas.

Sin embargo, aquella contratada por el GCBA presenta **serios problemas comprobados** de seguridad, al tiempo que tampoco se ve el despliegue de medidas suficientes por parte del GCBA para su implementación, como campañas de alfabetización digital o educación para el voto electrónico para todos los sectores de la sociedad. Veamos:

La empresa adjudicataria de la licitación en cuestión, MSA S.A., fue quien estuvo a cargo de la tecnología incorporada en las elecciones locales de la CABA en 2015 y en las de Neuquén en abril de este año.

En primer lugar, vale apuntar cómo funciona el sistema que provee MSA: “(...) consiste básicamente de una computadora mediante la cual el votante compone su voto seleccionando los candidatos de las distintas categorías. Luego, la máquina imprime en una boleta previamente entregada por la autoridad de la mesa, el voto emitido y graba los mismos datos en un chip de identificación por radiofrecuencia (RFID) ubicado en el interior del papel. Esta boleta es depositada en la urna y posteriormente el escrutinio se realiza leyendo el contenido de los chips en la misma computadora, pudiendo verificar visualmente que se corresponde con lo impreso en la boleta.” (explicado por el informático Javier Smaldone en [Boletín Digital Rights América Latina](#), junio 2015). Esto implica serias falencias en términos de seguridad, secreto, integridad y transparencia, como veremos.

Sobre la primera experiencia, en 2015 en CABA, fue de público conocimiento que días antes de la elección los servidores de MSA

sufrieron un ataque informático (“hackeo”). Tal como surge de distintas notas de prensa que se adjuntan como prueba, se inició una investigación judicial al respecto y se confirmó la vulneración al sistema. El técnico informático fue denunciado penalmente, allanaron su domicilio y recién luego de un año fue sobreseído y se reconoció que su accionar había contribuido a la mejora del sistema.

De las investigaciones judiciales se desprende que la seguridad del sistema era vaga y que podía ser vulnerado con facilidad. También que el propio apoderado de MSA sostuvo que “Terceras personas accedieron remotamente al sistema informático de la empresa”. De hecho, **el informe final de la auditoría oficial “Auditoría de sistemas Elecciones 2015”, OAT nº 03/15, del Departamento de Computación de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEyN) de la UBA presentado al TSJ en agosto de 2015** -que se encuentra disponible en la web oficial, aunque se acompaña también como prueba- elaborado luego de las elecciones de aquel año, da cuenta de los problemas de seguridad que el sistema, y en particular el código fuente, presentan. Los informes parciales durante el proceso ya daban cuenta de estas falencias (Ver, por ejemplo, [informe parcial 1](#), [informe parcial 2](#) e [informe parcial 5](#)). Por razones de brevedad remitimos al informe en su totalidad, pero **haremos a continuación hincapié en las cuestiones principales que plantea, sumamente alarmantes.**

En primer lugar, refiere a problemas en el sistema en general, como por ejemplo el orden en que se presentan las listas, fallas en el modo de “votación asistida” para personas con discapacidad visual, etc. (pp. 4 y 5).

Luego ofrece detalles sobre la auditoría al código fuente. Dice textualmente que: **“El código fuente auditado tiene una gran cantidad de debilidades de distintos tipos.** Puede a veces parecer (si se analiza el código fuente como un elemento estático que no cambia en el tiempo) que señalar debilidades es exagerado o de poca utilidad; sin embargo, en esta auditoría, se observaron una cantidad de cambios en el código fuente entre la primera y la segunda vuelta mucho mayor a lo esperado, si se piensa que sólo estaba planificado cambiar las categorías a elegirse (una sola en vez de tres con dos listas en vez de seis o siete) y el diseño de la pantalla. (...) **En general, lo que se ha observado es que el código fuente no sigue pautas de programación segura,** ni hay una metodología o conjunto de convenciones unificadas en la escritura de las distintas partes del código” (p. 5, el destacado nos pertenece) .

A continuación menciona también la falta de documentación y auditorías en el procedimiento de instalación del sistema informático contratado en las máquinas de votación, y del mecanismo más idóneo para la transmisión de datos y seguridad, que cambió “a último momento” con respecto a lo planificado previamente (pp. 5 y 6). Por último, menciona vulnerabilidades en el hardware de las máquinas (p. 7).

Sobre todas estas cuestiones establece una serie de recomendaciones para adoptar, tanto en relación con el software y el hardware como con la implementación por parte de las autoridades en el momento de la elección (pp. 10-14). Finalmente concluye que “Más allá de que las jornadas electorales transcurrieron sin inconvenientes y el sistema funcionó correctamente, todo el proceso de adopción, adquisición y auditoría fue hecho con demasiado apuro y con algún grado de improvisación, impidiendo que los procesos en general y la auditoría y la capacitación en particular, sean más efectivos” (p. 15).

Como veremos más adelante, no existe información pública respecto a medidas que haya tomado la empresa y/o el GCBA en función de estas observaciones, que permita un control por parte de la ciudadanía de las condiciones en las que ejercerá su derecho al voto.

Al año siguiente, el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Exactas Físico-Químicas y Naturales de la Universidad Nacional de Río Cuarto, al pronunciarse sobre un proyecto de ley enviado al Congreso por el entonces Poder Ejecutivo Nacional sobre voto electrónico, emitió la resolución 325-2016-CD, que acompañamos como prueba, en la que sostuvo:

“Que a pesar de que el sistema electoral utilizado en aquella elección fuera auditado por un equipo de expertos, que alertó sobre la ausencia de prácticas seguras en la forma en la que se desarrolló el código, varias fallas fueron encontradas posteriormente a la auditoría por investigadores independientes, destacándose entre ellas la que permitía que un chip adulterado computara varios votos y la que manifestaba un manejo poco seguro del mecanismo de encriptación utilizado, con la consecuente posibilidad de envío al centro de cómputos de resultados apócrifos pero que aparentaban ser oficiales. (...)

Que el técnico informático que hizo pública esta última vulnerabilidad fue allanado en su hogar, y sometido a un proceso judicial que, luego de un año, dictaminó su inocencia y el

reconocimiento de que su accionar había contribuido a la mejora del sistema.”

Como si fuera poco, investigadores independientes -entre los que se encuentran miembros de la FVL- reportaron poco después otro defecto en el: permitía cargar varios votos a la vez, algo que ninguna de las auditorías oficiales había notado. Publicaron un documento con la explicación técnica detallada de la vulnerabilidad, que se adjunta como prueba (“Ataque a sistema de voto electrónico *Vot.Ar* (BUE) permite sumar múltiples votos con una sola boleta”, 03/07/2015).

Más aún, uno de los presuntos candidatos para las elecciones de este año, sostuvo en una entrevista pública que “En la Ciudad de Buenos Aires se demostró que vos podías alterar la boleta con el chip. De hecho, a mí me lo mostraron... No nos querían entregar máquinas y cuando nos entregaron las máquinas vinieron hackers con un teléfono y modificaron el chip. Con la tarjeta de votación se hacían pasar por el presidente de mesa y hasta podían duplicar votos” (“La vez que Martín Lousteau criticó el voto electrónico en CABA”, Página/12, 11/04/2023). La empresa a cargo es la misma este año y no existe información pública al alcance de la ciudadanía en general que se expida sobre esta situación y explique mejoras en su seguridad.

Así es que, a pesar de la evidencia de la falla de seguridad, **no hubo mayor información pública ni precisiones por parte de la empresa sobre mejoras implementadas o nuevos recaudos tomados. De hecho, todo lo contrario: en Argentina se volvió a contratar a MSA en Salta y Neuquén, y en ambos casos se verificaron vulnerabilidades.**

En concreto, días después de las elecciones provinciales salteñas en 2017, se filtró el código fuente utilizado por la empresa. Si bien resulta imposible saber si se trata del que efectivamente se utilizó el día de los comicios porque la empresa lo mantiene en secreto, los especialistas reafirmaron sus vulnerabilidades (ver, por ejemplo “Filtran el software de control de una máquina de voto electrónico usada en Salta”, *La Nación* online, 18/08/2017).

El caso más reciente tiene que ver con las elecciones provinciales de Neuquén en abril pasado, donde se volvió a contratar a MSA (que una vez más fue la única oferente). Los expertos volvieron a señalar con preocupación cuestiones relativas tanto al uso de la Boleta Única Electrónica como a la tecnología brindada por MSA en particular. El Observatorio de la Universidad Nacional del Comahue, en su calidad de entidad de Acompañamiento Cívico de la

Cámara Nacional Electoral (CNE), presentó su informe el 5 de mayo de 2023 -que se acompaña como prueba- donde, gracias a su expertise, arrojó luz sobre cuestiones centrales. En este punto nos remitimos al informe completo, especialmente desde la página 15 en adelante, pero destacamos a continuación los problemas principales que advierte.

En primer lugar, sobre la tecnología en sí misma (cfr. puntos 8 y 9):

- El sistema está gestionado por una única empresa, otorgándole el control absoluto del proceso, desde la fase de emisión hasta la publicación de resultados provisionales. No se observa un control por oposición de intereses.
- No es suficiente la legibilidad de la pantalla y de las BUE para los votantes durante la emisión del voto y, por otro lado, la autoridad de mesa y fiscales durante el escrutinio, puedan leerla con facilidad a una distancia prudencial.
- No es suficiente la legibilidad de las actas y certificados de escrutinio, para poder validar la información al transmitir los certificados.
- En el momento que se entregan los DVD a las agrupaciones políticas para realizar las capacitaciones se deberían publicar el código fuente para que cualquier ciudadano/a con conocimiento pueda analizar el software.
- El conteo que muestra la máquina al momento del escrutinio no se puede leer por los fiscales porque son muchas listas y letras muy pequeñas.
- Los datos de cantidad de votos en certificados de escrutinio, actas y certificados de transmisión no son legibles, por mala impresión y tamaño de letra pequeña (Figura 7).
- Los fiscales utilizan desde sus celulares la aplicación Web provista por la empresa para leer el QR impreso en los certificados de escrutinio pero no se puede leer por ninguno de los celulares de los fiscales presentes por mala calidad de impresión.

Luego, con respecto a la implementación por parte de las autoridades electorales, advierte varios problemas. Entre otros (punto 7 y ss):

Sobre el proceso de votación:

- En 65% de las mesas se presentó alguna persona que no sabía *cómo* votar. En el 80% de los casos se les dio la información adecuada. Similar situación con respecto a la presencia de personas que no sabían *dónde* votar. En 89% de los casos se le dio la información adecuada.
- En 65% de las mesas hubo personas que tuvieron dificultad con la BUE: No comprenden el sistema ni los pasos a seguir, no encontraban las listas, mala colocación de la BUE, entre otros.
- El 25% de votantes de las mesas observadas leyó lo impreso en la boleta de papel.
- El 5% de votantes de las mesas observadas verificaron el chip.

- En 40% de las mesas se presentaron casos de “voto asistido”. En la mitad de estos casos se registró los datos de la persona acompañante en el padrón.
- La mayoría de los votantes no controlaban lo impreso en la BUE ni el chip.
- BUE emitidas en urna que estaban sin imprimir o con mensaje de error, que indicaba al votante que era preciso contactarse con la autoridad de mesa para solucionar esta situación.
- BUE emitidas en urna con configuración errónea.
- **Hubo “bromas” burlescas referentes a los votantes “perdidos” en referencia a las personas mayores. Se observa que las personas estaban cohibidas, porque había mucha gente y trataban de votar lo más rápido posible.** En una de las escuelas, las personas en espera realizaron aplausos para solicitar que se agilice el proceso.
- En varias de las escuelas no había máquinas de capacitación.

Sobre el cierre de mesa y conteo de votos:

- En ninguna mesa se lee en voz alta el contenido de todas las BUE ni se controla que coincidan entre este y el conteo en pantalla. Esto se puede apreciar en el video <https://youtu.be/o9MgFPlcF8>
- Ningún fiscal ni autoridad de mesa acompañan al técnico y delegado de la justicia electoral al equipo para realizar la transferencia de los datos. En una escuela se confirman/envían los datos sin cotejar la información con el certificado de transmisión.

Finalmente realiza recomendaciones. Entre otras, se destacan:

- Hacer mayores esfuerzos en el área de capacitación para votantes, autoridades de mesa y fiscales. Esto es primordial para validar el correcto funcionamiento del sistema. En particular, es necesario garantizar que:
 - o **Cada votante valide su voto:** leyendo el chip (volviendo a pasar la boleta por la máquina) y cerciorándose que lo impreso en la boleta corresponda a la opción elegida.
 - o **Se pueda realizar el correcto conteo manual:** es necesario que durante el escrutinio se den los tiempos para leer en voz alta todos los votos de cada boleta y se permita la visualización del contenido de la misma.
- Realizar una auditoría continua del software y los equipos utilizados que permita el control por oposición de intereses con el fin de darle mayor transparencia al proceso electoral.
- Aumentar la cantidad de máquinas de votación para hacer más fluida la votación, evitando la formación de filas de personas esperando para votar. Esto permitiría que los y las votantes puedan dedicarle el tiempo necesario a la emisión del voto sin sentir presión o apuro por parte de las personas que aguardan en la fila. Es importante también que tengan una distribución en el espacio y el resguardo adecuado para garantizar la secrecía del voto.

Vemos entonces que del informe surgen diagnóstico y recomendaciones tanto sobre cuestiones propias del sistema

informático contratado como en relación con su implementación en el caso concreto por parte de las autoridades electorales de Neuquén. **Ninguno de los dos supuestos parece estar siendo atendido en la CABA.** Con respecto a esta última, a menos de un mes y medio de los comicios, no hay campañas públicas de educación a los/as electoras ni campañas masivas, ni suficiente información pública sobre cómo se están implementando las medidas necesarias para mejorar la accesibilidad de todas las personas a este tipo de sistemas. Como veremos más adelante, *saber* votar y comprender el sistema electoral es un prerrequisito esencial para configurar el real ejercicio del derecho al sufragio.

Por otro lado, sobre los problemas técnicos específicos de la tecnología brindada por MSA, tanto aquellos ventilados en CABA en 2015 como en Salta y recientemente en Neuquén, tampoco se advierte ninguna medida tendiente a mitigarlos y/o a llevar tranquilidad a la población. No existen informes públicos donde se rindan cuentas sobre cómo se subsanaron las vulnerabilidades comprobadas, ni qué medidas se implementaron en función de las observaciones y recomendaciones de los organismos expertos, como aquellas citadas de la Universidad del Comahue.

VI.2.i. Sobre las auditorías en el marco de este proceso electoral (junio 2023)

En el marco del proceso electoral actual, dos auditorías nuevas, de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Técnica Nacional (UTN), tomaron estado público en 23 de junio de este año.

Alcanza una lectura rápida para advertir sus problemas, tanto propios del proceso y las condiciones en las que se realizaron, como metodológicos.

En el caso de la UTN, relatan expresamente que, por ejemplo, no contaron con tiempo suficiente ni tenían disponible la arquitectura completa del sistema, además de haber recibido requerimientos vagos sobre qué debía auditarse (p. 27).

La UBA, por su parte, relata **que no tuvo acceso al código final completo**, por lo que puede cambiar; así como informa que realizó en base a reuniones mantenidas con la empresa e información que le brindó (pp. 23 y 24). Además, **no audita testeando las vulnerabilidades sino los casos de uso exitoso** (cfr. p. 24, párr. 3 y concordantes): así corrobora que el sistema sí funciona en condiciones “normales”, pero no evalúa cómo reacciona frente a los

supuestos de riesgo. Una auditoría de este tipo no debe explorar el “camino de normal funcionamiento” sino cuán blindado está frente a amenazas o situaciones extremas, mal intencionadas, etc. Es irreal suponer que nadie buscará, en un proceso electoral, vulnerar el sistema. No debe evaluarse su funcionamiento en condiciones normales sino verificar que no pueda ser adulterado justamente cambiando esas variables esperables. **Hacer una auditoría sobre el supuesto del correcto funcionamiento desnaturaliza por completo su espíritu, objetivo y usabilidad.**

En un sentido similar, informa que sólo se audita el código de la encriptación y desencriptación de la información (cfr. pp. 23 y 24), pero no evalúa otras amenazas que la tecnología habilita (por ejemplo la duplicación de voto por boleta). De hecho, muchas de las partes del sistema no fueron enviadas para la auditoría por lo que la propia Universidad aclara que “(...) se limitó la capacidad de realizar una evaluación exhaustiva de los *endpoint* de recepción de datos, la autenticación que utilizan y evaluar el funcionamiento interno completo del sistema central.” (punto 4.2, p. 23). **En otras palabras, la auditoría es parcial y por lo tanto sus resultados no pueden ser aceptados como verdaderos en términos absolutos.** Un ejemplo de la vida cotidiana puede resultar ilustrativo: que el candado de una puerta sea bueno, no implica que un ladrón no pueda entrar por la ventana. Auditar la seguridad de esa casa requiere hacerlo de manera completa sobre todas sus posibles aberturas; podemos confiar en que el candado es bueno, pero eso no deriva en la necesaria seguridad de la casa.

Teniendo en cuenta la forma de realizar la auditoría (testando el funcionamiento en condiciones ideales), la parcialidad que reviste y las condiciones en las que fue realizada (sin acceso al código completo final, por ejemplo), **no permite evacuar las dudas naturales del uso de este sistema que surgen de experiencias anteriores y de las características propias de este software.**

Por otro lado, incluso teniendo en cuenta estos problemas metodológicos y fácticos, ambas universidades coinciden en algunos puntos de diagnóstico sumamente graves y hacen en consecuencia recomendaciones que no se pueden desoír (aunque la experiencia previa muestra que ni el GCBA ni la empresa rinden cuenta sobre la implementación de recomendaciones efectuadas en auditorías previas). Nos referimos, por ejemplo, a la observación sobre que el recuento de *tickets* -es decir la cantidad de votos efectuados- no necesariamente garantiza que cada quien haya votado a quien deseaba y que, al mismo tiempo, **no es obligatoria**

la verificación del voto por parte del emisor, es decir que no es obligatorio que chequee que se corresponda con su voluntad (UTN, p. 27), cuando exigirlo es la única forma de garantizar su derecho. Es importante también mencionar que **destaca la necesidad de capacitar al electorado y a “toda persona involucrada” con nociones básicas** sobre el proceso y la seguridad de la información (p. 27 auditoría UTN, p. 5 UBA).

El análisis de ambos informes que realizamos en esta presentación no busca ser exhaustivo en términos técnicos **sino demostrar que de ninguna forma pueden tomarse como prueba suficiente de la garantía de subsanación de las falencias antes descriptas ni como garantía de que no vayan a vulnerarse los derechos** que, como veremos, se encuentran directamente implicados al pensar en implementar el sistema. Pueden ser insumos valiosos pero deben ser interpretados y valorados a la luz de estas consideraciones.

Así las cosas, 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.

VII. DERECHO

Como bien sabe V.S. el derecho al voto universal, igual, secreto y obligatorio, piedra angular del régimen democrático argentino, se encuentra consagrado en el art. 37 de la Constitución Nacional. El respeto por estos preceptos constitucionales, según tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “hace a la pureza del sufragio” y es “la base de la forma representativa de gobierno sancionada por la Constitución Nacional, y es de importancia substancial reprimir todo lo que puede contribuir a alterarla” (CSJN, “Sisti, Pedro Luis y otro c/ Estado Nacional y otros s/ amparo”, 15/04/2021, cons. 4 y fallos 9:314; 338:628; 342:343 entre otros).

El Máximo Tribunal también sostuvo que “Es 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: 318:2271, disidencia de los jueces Fayt y Bossert). Es que el

derecho 'de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores' (como expresa el art. 23, inc. b, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo (Fallos: 324:3143, voto de los jueces Fayt y Vázquez)" (CSJN, "Asociación De Teleriodifusoras Argentinas y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo", 07/06/2015, cons. 10 votos jueces Fayt y Maqueda).

Es que el derecho al voto se encuentra ampliamente reconocido a nivel internacional. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 23 y 24) como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), ambos con jerarquía constitucional (art. 72.22 CN), lo establecen claramente, garantizando la universalidad, igualdad y secreto de la elección. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas consideró recientemente que "las elecciones son el fundamento de la democracia, y siguen siendo el principal medio a través del cual las personas ejercen su derecho a participar en la vida pública" (A/HRC/39/28, Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 25.).

En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos - cuyas decisiones son obligatorias para nuestro país- tiene dicho con respecto a la interpretación de estas normas que "El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano (...). Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término 'oportunidades'. **Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.** Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación" (Corte IDH, caso Castañeda Gutman vs. México, sentencia del 06/08/2008, párr. 145).

En el mismo sentido, agrega que los Estados tienen **obligaciones positivas** "de hacer, de realizar ciertas acciones o

conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)” (párr. 156). Y agrega que también existen directrices específicas para su cumplimiento: “El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tanto, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de **‘garantizar’ el goce de los derechos** establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general el artículo 1.1, no debe ser discriminatorio” (párr. 158).

En este escenario, es claro el reconocimiento internacional y nacional del derecho al voto, así como las condiciones que deben cumplirse para garantizarlo: es indispensable asegurar su universalidad, igualdad y secreto. En el mismo sentido lo recoge la legislación de la Ciudad de Buenos Aires: desde la Constitución local, en su art. 62, hasta el Código Electoral, que ofrece mayores precisiones.

En primer lugar, el Código Electoral consagra **principios generales** de los procesos electorales, como criterios interpretativos y parámetros generales a los que deberán adecuarse las autoridades (art. 3): de transparencia, equidad, igualdad, autonomía de la CABA, paridad de género y Gobierno Abierto.

Luego, a la hora de regular la incorporación de tecnología al proceso electoral, establece **principios rectores** que deben regir esta posibilidad: debe ser **auditable, confiable, documentado, eficiente, equitativo, escalable, estándar, evolucionable, íntegro, interoperable, recuperable y seguro** (art. 125). Al mismo tiempo, eleva el estándar agregando **lineamientos mínimos para aquella que se utilice en el momento de la emisión del voto** (cap. II, sección IV): accesibilidad, capacitaciones, que sea comprobable físicamente, confiabilidad, privacidad y simpleza.

Estos principios buscan la garantía y resguardo de **los principios mínimos relativos a cualquier votación, contemplados en el art. 140**: a) un voto por persona, b) visualización equitativa y transparente de la oferta electoral, c) que el/la elector/a pueda verificar que votó a quien deseaba y 4) contar

con la posibilidad de impresión y registro digital de la selección en una boleta papel como respaldo de la selección “siendo la validez de aquello consignado en forma impresa lo que prevalecerá sobre cualquier forma de almacenamiento electrónico o digital de datos que la boleta pudiese contener.”.

Todos estos principios y lineamientos se condicen adecuadamente con aquello que la doctrina y la jurisprudencia internacional entienden con respecto al voto. **En otras palabras, garantizar el derecho a “votar” implica resguardar 1) la transparencia y auditabilidad por parte de la ciudadanía, 2) la seguridad de la información e integridad del voto, 3) el secreto y 4) la universalidad e igualdad y no discriminación.** Si bien el voto electrónico puede implicar interesantes ventajas, como facilitar el conteo, reducir los tiempos y en algunos casos los costos, entre otras posibles, también implica serios riesgos en estos ejes centrales del derecho a sufragar que deben ser resguardados con especial atención. **Sin embargo, como veremos a continuación, están gravemente amenazados en el caso de autos.**

VII. 1. Transparencia y auditabilidad ciudadana

El principio de **transparencia** es central en nuestro andamiaje jurídico. El CE lo define como aquel donde “Todas las etapas del proceso electoral se desarrollan velando por la publicidad y difusión de los actos que se generen en su marco, procurando implementar las tecnologías de la información y comunicación que faciliten el acceso público a información de calidad.”. Al respecto tiene dicho la CSJN que “(...) se debe preservar la transparencia de los comicios y su genuino resultado para no defraudar a la sociedad -principio por el cual siempre se debe velar y en cuyo cumplimiento deben estar comprometidos todos los actores del proceso electoral e incluso el sistema judicial-(...)”(CSJN, “Mendoza Mario Raúl s/ nulidad de mesas Frente por la Paz y la Justicia”, 23/04/2008, fallos 331:866).

Es que de la transparencia dada al proceso electoral se desprenderá la legitimidad política que revista a las autoridades electas. En este sentido dice el Máximo Tribunal que “La representación política que -en clásica definición- es una relación social por la que la acción un partícipe se imputa a los demás (...) más allá del modo en que esa imputación de facultades y deberes encuentre forma de expresión, es inevitable insistir en la aplicada defensa de su genuino ejercicio y en el control de su diáfano desenvolvimiento. En otras palabras, **observar y custodiar la**

transparencia en la génesis de ese reconocimiento de poderes vinculante.” (CSJN, Apoderados de la UCR/MOP y sub lema "Juárez Vuelve" s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales, 08/11/1994, fallos: 317:1469, cons. 15). En este sentido, tanto el Comité de Derechos Humanos en su Observación General núm. 25 (párr. 21), como la Alta oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (“Derechos humanos y elecciones. Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones”, 2022, párr. 93) han sostenido que, para que el resultado sea aceptado, la población debe tener confianza en que el resultado refleja su voluntad.

Asegurar la transparencia implica, por un lado, brindar información. Esto incluye comunicar a los votantes el “quién, qué, cuándo, dónde y cómo” del proceso electoral, así como por qué deben participar y qué medidas existen para proteger su derecho a participar con confianza en el proceso, según explica al Alto Comisionado en el informe antes citado, párr. 98. De hecho, otro de los principios establecidos al principio del CE es el de Gobierno Abierto que, según detalla, implica promover el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la búsqueda de soluciones innovadoras e integrales en torno a los procesos electorales. **Sin embargo, vemos que en el caso de autos la información brindada es insuficiente y poco clara con respecto al sistema de voto electrónico:** no hay medidas tendientes a garantizar la participación ciudadana a través de estas tecnologías. Como veremos en el acápite de universalidad e igualdad, es obligación del Estado tomar medidas positivas para asegurar el voto, más aún cuando se incorporan métodos nuevos, de difícil acceso para muchos sectores y con tan poca anticipación. Nada de esto está teniendo lugar por parte del GCBA en la actualidad.

En segundo lugar, si la confianza se desprende de la transparencia, ésta **también implica que se utilicen sistemas auditables.** De hecho, como mencionamos, este es uno de los principios rectores que establece el CE de la Ciudad para el uso de tecnologías. Desde esta óptica, el principio de *auditabilidad* debe implicar **que todos los pasos de la elección estén sometidos al escrutinio público sin requerir conocimientos técnicos especiales.**

En este sentido, tiene dicho la doctrina que “(...) en materia electoral, el principio de transparencia se dirige a asegurar el control público de las operaciones electorales. En concreto, exige que las personas tengan la posibilidad de comprender y controlar todos los

procedimientos involucrados en el desenvolvimiento de las elecciones y en el escrutinio de los votos. Nuestra Corte destacó que la sinceridad en las elecciones se traduce en el respeto a la opinión y voluntad del sufragante ‘mediante la transparencia de todos los actos y procedimientos destinados a garantizar la corrección del comicios’ (Fallos 312:2192, consid. 16)” (Hernán R. Gonçalves Figueiredo, “[Principios electorales](#)”, p. 88.)

Sin embargo, en casos como el presente, al menos una parte significativa de los pasos de la elección pasa a ser mediada por un procedimiento automático cuyo funcionamiento se desconoce (y que, por lo tanto, no puede ser controlado), con antecedentes previos de graves vulnerabilidades y fallas en la seguridad, y se introducen nuevos actores en el proceso -los técnicos- que adquieren un protagonismo central y virtual autonomía, tal como reportó la Fundación Poder Ciudadano sobre la experiencia de Salta antes citada, en el informe “[Análisis y recomendaciones de la observación electoral Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias. Salta, 12 de abril de 2015](#)”, p. 5).

Es relevante mencionar en este punto la reconocida experiencia de **Alemania**. En 2009 **la Corte Constitucional suspendió el sistema electrónico de votación por ser inauditable por la ciudadanía**, incluso luego de que se celebraran elecciones utilizándolo y que no hubiera denuncias de fraude per se (BVerfG, Judgment of the Second Senate of 3 March 2009 - 2 BvC 3/07). El Tribunal entendió que es un derecho esencial de las y los ciudadanos poder controlar o verificar todos los pasos esenciales de la elección sin tener conocimientos especiales. **Basándose en los principios de transparencia y publicidad (principio de publicidad de los actos), resaltó el derecho de los electores a comprender los pasos de la elección y el escrutinio sin conocimiento experto.**

En efecto, sostuvo que “Un procedimiento electoral en el que el elector no puede verificar de manera confiable si su voto fue registrado sin falsificación e incluido en el cálculo del resultado de la elección, así como comprender cabalmente de qué manera los votos totales emitidos son asignados y contados, **excluye del control público a componentes centrales de la elección, y por lo tanto no alcanza a satisfacer las exigencias constitucionales.**”. Y que “Cada ciudadano ha de poder seguir y entender de forma fiable las etapas centrales de la elección sin conocimientos técnicos especiales (...) El votante por sí mismo debe ser capaz de verificar -también sin un conocimiento informático detallado- si su voto es registrado fielmente como base para el conteo o, si los votos son inicialmente

contados con ayuda tecnológica, cuando menos como base para un subsiguiente recuento. No es suficiente si debe confiar en la funcionalidad de un sistema sin posibilidad de inspección personal. (...) La naturaleza pública de las elecciones requiere, en el despliegue de máquinas de votar controladas por computadora, que los pasos esenciales del acto electoral y la certeza de los resultados puedan ser revisados confiablemente y sin conocimiento experto especial.” (párrs. 109, 119 y 146. Las traducciones nos pertenecen.).

Entiende la doctrina que esta capacidad de observar y controlar no debe entenderse meramente como la garantía del acto físico de visualizar, sino que exige que el proceso electoral sea completamente inteligible para todos los involucrados, y en particular para los titulares del derecho al sufragio activo. En el caso del voto electrónico, las consecuencias de este principio adquieren particular relevancia porque no hay una garantía de comprensión plena de las acciones por más que estas se produzcan en público (E. Chaparro, “Objeciones al sistema de voto electrónico”, en AA.VV. *Voto electrónico. Una solución en busca de problemas*, 2017, p. 113).

Si bien obviamente las auditorías y certificaciones técnicas adecuadas son indispensables, no son suficientes para garantizar la posibilidad del pueblo de verificar el proceso electoral, es decir que no está sometido al “escrutinio público sin requerir conocimientos técnicos especiales” y por lo tanto es **considerado contrario a los principios rectores**. En palabras de la Corte “Las limitaciones sobre el control ciudadano del proceso electoral no se pueden compensar a través de prototipos en el contexto del proceso de homologación, ni en la selección de máquinas de votar que, antes de su uso en una elección concreta, hayan sido examinadas por una institución oficial y evaluadas conformes a determinadas exigencias de seguridad y de integridad técnica. El control de las fases esenciales de la elección sólo promueve fundada confianza sobre la regularidad de la elección si se ofrece de tal forma que los ciudadanos puedan seguir por ellos mismos el proceso electoral de manera fiable.” (párr. 123). En síntesis, bajo la óptica constitucional del ordenamiento jurídico alemán -similar en sus principios rectores al argentino y que son **contestes con el derecho internacional de los derechos humanos y específicamente aquellos recogidos por Tratados con jerarquía constitucional para nosotros- resulta indispensable e irremplazable el escrutinio de los votantes sin asistencia de expertos**.

Precisamente esto es lo que está por suceder en la CABA. Tal como se desprende del relato realizado en el

acápite anterior (“hechos”), el tipo de tecnología contratado por el GCBA, en conjunto con la falta de capacitación ciudadana sobre su uso, no es la excepción: resulta absolutamente opaco e inauditable por los votantes. Las propias auditorías realizadas recientemente por la UTN y la UBA, aún en las condiciones deficientes en que analizaron el sistema, alertaron sobre la necesidad de implementar medidas de concientización sobre cuestiones básicas de seguridad de la información (pp. 27 y 5 respectivamente).

Celebrar comicios a través de métodos que le resultan ajenos a los votantes -como sucede en el caso de autos-, además de la amenaza a la igualdad y universalidad que veremos en el acápite 3, conlleva el riesgo directo de influir en la legitimidad del acto y por ende de las autoridades elegidas. **Los sistemas de “caja negra”, opacos, sin posibilidad de auditoría en sentido amplio por parte de la ciudadanía en general se alejan del principio de transparencia que resulta primordial,** recordando siempre que el voto es la herramienta mediante la que se canaliza la voluntad popular, base del sistema republicano y democrático. **Que la ciudadanía general no pueda auditar un sistema electoral implica que pierda control popular el proceso más fundamental de la democracia, y por lo tanto se ponga en duda su confianza y legitimidad.** Lamentablemente sobran ejemplos de público conocimiento sobre las dudas emanadas de procesos electorales opacos alrededor del mundo.

Como explica la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en su Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones (2022) antes citado, **“El modo en que se llevan a cabo las operaciones de votación en un país y su grado de transparencia son cruciales para garantizar el disfrute de los derechos humanos** pertinentes, además de aumentar la confianza del público en el proceso y los resultados. Las operaciones de votación deben proteger el proceso frente a posibles prácticas fraudulentas, y ‘debe garantizarse la seguridad de las urnas’” (párr. 125). Más precisamente, sobre el voto electrónico (entendido como “el uso de medios electrónicos para emitir y contar los votos”) aclaró que si bien puede tener efectos positivos, “(...) la introducción de nuevas tecnologías en las elecciones es compleja y debe entenderse como un proceso gradual que con el que se puedan aclarar los problemas que se deban resolver a través de cualquier nueva tecnología (...)” (Párr. 38, con cita a A/74/285).

Tal como dice el informe de la Universidad Nacional de Río Cuarto antes citado sobre el uso de estos sistemas informáticos, “la complejidad que tiene la tecnología a utilizar elimina la posibilidad de control que debería poder ejercer cualquier ciudadano sobre el proceso electoral.” (p.5).

De hecho, sostienen los expertos que “El sistema está intrínsecamente viciado porque el piso mínimo necesario para entender el proceso electoral electrónico, auditarlo y participar de su control, se vuelve prácticamente inalcanzable. Pasa de requerir habilidades que se adquieren en la escolaridad básica a volverse una discusión de expertos, cerrada, críptica, y por ende, excluyente.” (Nicolás D'Ippolito, Dr. en computación, en [“Vot No”](#), 30/10/2016). Es que, mientras que sistemas electorales tradicionales existen varias etapas en las que los ciudadanos pueden comprobar e impugnar errores que fácilmente quedan en evidencia, en un sistema de voto electrónico los errores y fraudes pueden pasar inadvertidos de manera sencilla, dado que reconocerlos requiere altos niveles de experticia técnica; a la vez, la escala de la vulneración puede ser mayor. En otras palabras, en sistemas de voto electrónico como el presente, por la falta de transparencia y la opacidad, no sólo aumenta la capacidad de fraude sino que se vuelve más difícil (o imposible) de detectar por la ciudadanía. Para tomar dimensión del impacto, un cálculo rápido sobre el padrón nos permite estimar que cambiar el sentido de solo dos mesas implica una diferencia de más de 34000 sufragios en total.

Además recordemos que, por el propio diseño de este sistema, la intención del voto se refleja en lo grabado en el chip (no en el texto que luego se imprime) y es en base a eso que se cuentan los votos y confecciona el acta, por lo que la autoridad de mesa no puede saber si se transmite en efecto lo que ella ve. Y, obviamente, ningún elector tiene forma de verificar por sí mismo lo que está grabado en el chip de su boleta.

En función de lo desarrollado, es posible considerar que existe un **“principio precautorio electoral”** que debe regir en estos casos e implicar que, **ante la duda, se opte por el sistema que indudablemente sea más seguro**, en tanto lo que se busca es que la representación sea exacta a la voluntad popular, asegurando el ejercicio del derecho al voto en las condiciones plenas que establece la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y todo el plexo normativo. Inclinarsé por una opción distinta, que aumente el riesgo de vulneración de derechos, máxime cuando no existe justificación alguna que indique que es *necesario* hacerlo, no hace más que

contrariar los principios básicos que deben regir la actuación estatal en materia de derechos humanos. Recordemos además que no sólo los derechos en riesgo no podrán ser repuestos *a posteriori*, sino que al ponerlos en jaque **también se pone en duda la credibilidad y legitimidad del sistema democrático.**

Es fundamental permitir y promover la supervisión y el control ciudadano para asegurar la integridad del sistema y confianza en él. Para acrecentar la transparencia de los procesos electorales hacia la ciudadanía, los partidos políticos y las propias autoridades electorales, es necesario que se incorporen las capacidades técnicas necesarias, mantengan el control, asuman plena responsabilidad y promuevan un rol activo de los ciudadanos en todos los procesos que llevan a la decisión sobre tecnologías electorales. La absoluta transparencia del sistema a utilizar es un indispensable primer paso que, al igual que en 2015, no existe.

VII. 2. Seguridad de la información e integridad del voto

Entendemos por **seguridad** informática o de la información a “el estado de cualquier sistema que indica que está libre de peligro, daño o riesgo” según explica la Secretaría General de la OEA (“Observación del Uso de Tecnología Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA” (2010), pág. 23). Añade que “se entiende como peligro o daño todo aquello que pueda afectar el funcionamiento directo de dicho sistema, o los resultados que se obtienen del mismo, principalmente si se habla de sistemas electorales” y establece requisitos para que un sistema pueda definirse como seguro: la integridad de la información (que sólo pueda ser modificada por quien está autorizado), su confidencialidad, disponibilidad cuando se la requiera y su irrefutabilidad (no debe cuestionarse la autoría de la información).

A continuación explica que la seguridad se puede alcanzar con “(...) un conjunto de controles incluyendo protocolos, políticas, procesos, procedimientos, estructuras organizacionales y funciones de software y hardware. Estos deben aplicarse en cada uno de los recursos de la tecnología de la información y comunicación, que intervengan o se implementen en los procesos electorales”.

En particular, con respecto a las tecnologías electrónicas de votación, el Secretario General de la ONU ya había advertido en 2015 que “Algunas de las conclusiones alarmantes esbozadas en informes anteriores han sido confirmadas por la experiencia reciente. Estas

incluyen la importancia de garantizar, ante todo, la claridad en relación con el problema que debe resolverse mediante cualquier tecnología nueva, de dedicar tiempo suficiente a examinar la viabilidad técnica, financiera y política de la innovación mediante un amplio proceso consultivo, y de introducir gradualmente nuevas tecnologías que permitan realizar pruebas y ajustes exhaustivos. En esas pruebas también se deberían tener en cuenta las crecientes preocupaciones por la vulnerabilidad de las infraestructuras electorales nacionales a los ataques cibernéticos. Los intentos de interferir en las elecciones no son nuevos, pero el impacto de las ciberamenazas ha redefinido los objetivos potenciales y elevado los posibles daños, por lo que se requiere una reevaluación de las respuestas” (Informe del Secretario General de la ONU, A/74/285, “Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para aumentar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización”, párr. 38).

En línea con estas preocupaciones y siguiendo el razonamiento del acápite anterior, podemos afirmar que no está probada la seguridad suficiente del sistema informático que provee MSA. Tal como se desprende de los hechos descritos en las elecciones de CABA de 2015 y luego en Salta y Neuquén, con los respectivos informes de auditorías oficiales, **se encontraron numerosas vulnerabilidades en el diseño e implementación del sistema utilizado, y no hay información pública disponible sobre su subsanación o mejora ni mecanismos de auditabilidad.** Por cuestiones de brevedad nos referimos al repaso detallado en la sección “Hechos” de esta presentación sobre el hackeo admitido por la empresa en 2015 y las numerosas vulnerabilidades que se detectaron en torno a aquella oportunidad.

Los sistemas electrónicos de voto, como el que se contrata en el presente caso, son vulnerables por sus propias características en diversos aspectos, entre ellos las emisiones radioeléctricas de las pantallas táctiles y los canales laterales que permiten obtener información sobre consumo de energía y sonidos que pueden servir para atacar el sistema, así como la posibilidad instalar canales encubiertos de comunicación que permitan obtener información sin ser detectados (para más información sobre el funcionamiento y sus vulnerabilidades ver <https://www.vialibre.org.ar/una-reforma-electoral-regresiva-para-los-derechos-fundamentales/>).

Más específicamente, como detallamos más arriba, **se ha demostrado que el sistema provisto por MSA permitía la**

duplicación del voto, es decir efectuar más de un voto por boleta. Y las recientes auditorías de la UTN y la UBA no pudieron indagar lo suficiente como para corroborar que ese problema hubiera sido subsanado debidamente, por lo que no dan certezas de que no siga ocurriendo. También está demostrado que sus sistemas fueron hackeados en torno al proceso electoral de 2015, y tampoco tenemos garantía alguna de que se haya subsanado la fragilidad en la seguridad del sistema a fin de minimizar las posibilidades de que vuelva a suceder.

A la vez, la doctrina tiene entendido que un sistema electrónico de votación debería ser 1) independiente de software, es decir que un cambio o error en éste no afecte la elección; 2) contestable y defendible (si hay un error en el resultado electoral por un problema de software, se puede demostrar públicamente y/o ser corregido sin tener que repetir el proceso electoral. (cfr. Appel, Demillo y Stark, *Ballot-Marking Device (BMDs) Cannot Assure the Will of the Voters*, Election Law Journal, 2020; Rivest, *On the notion of 'software independence' in voting systems*, Philosophical Transactions of The Royal Society, 2008. Traducciones propias.). Ninguna de estas características se verifica en el sistema propuesto por MSA: el elector no puede verificar si lo que genera el sistema se corresponde con lo que votó, porque eso depende del chip y no tiene forma de saber qué se grabó, ni de eventualmente probar este hecho ante la autoridad electoral.

Lógicamente, **la seguridad de la información es indispensable en cualquier votación que pretenda ser transparente, íntegra y auténtica.** Por “auténticas” entendemos aquellas que “revelan y dan efecto a la voluntad libremente expresada del pueblo y consiguen proporcionar una inclusión y una representación efectiva genuinas para todos los diversos aspectos de la población” (Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 25, párr. 20, y Given c. Australia -CRPD/C/19/D/19/2014-). Llevar adelante un proceso electoral de semejante magnitud como las elecciones a Jefe de Gobierno y legisladores de la CABA a través de un proceso que no garantiza la seguridad de la información **no sólo presenta dudas insoslayables sobre la integridad del voto sino que, en consecuencia, pone en duda la autenticidad de los comicios en su conjunto**, nuevamente exponiéndonos a mayor desconfianza en las instituciones y los resultados electorales.

Este escenario **exige medidas adicionales de seguridad puestas en marcha por la empresa y las autoridades al momento de implementarlo, que no se implementaron en**

ocasiones anteriores y tenemos constancia de que se vaya a hacer ahora, a pocas semanas de la elección. Como referimos, el Estado tiene la obligación de tomar medidas positivas para garantizar el correcto cumplimiento de los derechos- además de abstenerse de violarlos.

VII. 2.i. Secreto del voto

Nuevamente nos encontramos con una de las características fundamentales del derecho al voto establecido en la CN y normas concordantes, tanto nacionales como locales, así como en instrumentos internacionales (art. 21.3, DUDH; art. 25.b PIDCP): el voto debe ser **secreto** y los Estados deben tomar medidas positivas para garantizarlo.

Esta característica debe regir “en todas las fases del proceso, incluso durante la votación, el recuento y la tabulación de los resultados” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, “Derechos humanos y elecciones. Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones”, 2022, párr. 92). Es que, tal como lo recoge ampliamente la jurisprudencia nacional, resulta central en tanto es la forma de garantizar la libre expresión de los electores, sin condicionamientos ni miedo a represalias (entre otros, ver Fallos 324:3143, voto de los jueces Fayt y Vázquez), y por ende “hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo” (CSJN, “Alianza ‘Frente para la Unidad’ -elecciones provinciales gobernador y vicegobernador, diputados y senadores provinciales- s/ oficialización listas de candidatos, 27/09/2001, fallos 324:3143. Voto de los jueces Fayt y Vázquez, cons. 17).

Lo mismo destacó la Corte Constitucional Alemana en el precedente antes citado (2009), donde señaló que el derecho de los ciudadanos a “controlar todos los pasos esenciales”, también incluye la preservación del secreto: no alcanza con tener un sistema suficientemente confiable en términos técnicos como para garantizar que el resultado de la elección será fiel (que tampoco sucede en el caso de autos), sino que además **es necesario ofrecer una garantía clara de secreto**, justamente por la importancia que tiene como fundamento del orden democrático.

Sin embargo, estos requisitos no se verifican en el sistema de voto electrónico en cuestión. Por un lado, **porque el secreto en este escenario se relaciona directamente con la seguridad de**

la información y su integridad, es decir garantizar que no haya interferencias, hackeos, filtraciones, etc. En este punto es indispensable recordar que, según informa la propia empresa en la Memoria Descriptiva de la Patente de Invención -que adjuntamos como prueba-, este sistema cuenta con un chip RFID, es decir un emisor de radiofrecuencia en cada una de las boletas electrónicas. Está diseñado para emitir información, por lo que indefectiblemente los recaudos para preservar el secreto deben ser mucho mayores: es que por su propia naturaleza estos chips pueden ser leídos a distancia. Tan clara es esta capacidad que la propia empresa MSA S.A., en la memoria descriptiva del registro de patentes explica que se puede realizar “la lectura de la totalidad de los TAG-RFID dentro de la urna, sin necesidad de tener que abrirla, evitando todo contacto manual con los votos” (p. 8 de la Memoria Descriptiva). De hecho, en el 2008 Países Bajos [abandonó el uso de voto electrónico](#) tras la comprobación de la posibilidad cierta de vulnerar el secreto del voto a través de interferencias a distancia. **Aun siendo estas experiencias de público conocimiento, el GCBA volvió a avanzar en la contratación del mismo tipo de sistema, introduciendo una mayor vulnerabilidad para los derechos en juego y sin tomar ninguna medida específica para mitigarla y asegurar su vigencia.**

Por otro lado, porque para que el secreto se verifique es necesario registrar que cada elector que votó lo hizo, pero **separando el registro relativo a la persona de aquel relativo al voto en sí mismo**. En el voto tradicional, estos dos requisitos pueden ser satisfechos sin mayores sofisticaciones, pero **con el voto electrónico a través de sistemas como el que provee MSA esto no es posible**: garantizar votos secretos pero no repetidos es imposible teórica y prácticamente. Si bien la firma MSA asegura que no es posible duplicar el conteo de un voto, esto se debe a que cada uno de los chips en los que se graba la voluntad del votante tiene un identificador único, lo que pone en riesgo directo el secreto del voto. En otras palabras, el mecanismo implementado por la firma MSA se asemeja a votar con una boleta marcada de forma unívoca. De forma alguna esto podría ser compatible con las previsiones constitucionales del secreto.

A nivel global los mecanismos utilizados se han mostrado capaces de ser vulnerados: distintas universidades hicieron experimentos en votaciones simuladas, demostrando que es posible adulterar los resultados de máquinas de votar o violar el secreto del

voto (por ejemplo, "[UnB quebra sigilo de urna eletrônica em testes organizados pelo TSE](#)", 22/3/2012).

Sin develar el contenido del voto de cada elector, el Estado tiene la obligación de garantizar que no sean adulterados, es decir que no se altere la información que contienen, y se verifica con la seguridad que tenga cada elector de que el voto emitido refleja su voluntad. Esto se encuentra expresamente recogido por el CE en los principios rectores antes citados para el voto electrónico en general, y los lineamientos mínimos para el uso de tecnología en el momento de la emisión en particular. Sin embargo, tal como mencionan las auditorías recientes de la UBA y la UTN, 1) no existe la obligación de asegurar esta verificación y 2) con el sistema adquirido, la forma posible de garantizarlo es con un comprobante impreso, pero no resulta fiable y puede comprometer el secreto del voto.

De hecho, como vimos, las auditorías citadas sobre las experiencias con MSA demuestran que la mayoría de los electores no comprende el sistema y que sólo el 25% de los votantes de las mesas observadas leyó lo impreso en la boleta de papel y apenas el 5% del total observado verificó el chip. En el mismo sentido, luego de las elecciones de Salta, la Fundación Poder Ciudadano alertó sobre las intromisiones a la privacidad por cercanía entre electores y otras personas al momento de usar las máquinas, especialmente en relación con aquellos que requirieron asistencia (ver informe ya citado, pp. 3 y 5).

Es indispensable tomar todos los recaudos necesarios para garantizar el principio más fundamental del voto en nuestro orden democrático; de lo contrario se pone en jaque la legitimidad del sistema en su conjunto, más aún siendo que existen métodos tradicionales que hacen disminuir enormemente la posibilidad de su vulneración (voto en papel). Acciones estatales cuyo resultado es aumentar el riesgo de divulgación del voto contraría todas sus obligaciones y compromisos internacionales, que le indican justamente lo contrario: no sólo abstenerse de afectarlo sino tomar medidas positivas para mitigar sus posibles vulneraciones y materializarlo para todos por igual.

VII. 3. Universalidad e igualdad y no discriminación

Como desarrollamos más arriba, la **universalidad e igualdad** del voto hace a la esencia más pura de la democracia y por eso son recogidas por todos los instrumentos internacionales y normas

nacionales y locales de más alta jerarquía. Este concepto tiene dos aristas: por un lado, el hecho de que los votos de todos los ciudadanos valgan lo mismo (“una persona, un voto”, es decir igualdad), y, por otro, que todos puedan acceder en iguales condiciones a votar (universalidad). Esto implica, en la línea que expresa la Corte IDH en el caso Castañeda Gutman antes citado, obligaciones positivas en cabeza del Estado para garantizar la no discriminación en las posibilidades de participación y su efectivización.

Los más altos estándares internacionales sobre voto y derechos humanos hacen hincapié en combatir la discriminación y asegurar la participación en condiciones de igualdad para asegurar la universalidad, entendida como “la base más amplia posible de votantes” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, “Derechos humanos y elecciones. Manual sobre las Normas Internacionales de Derechos Humanos en materia de Elecciones”, 2022, párr. 90). Para esto destacan, por ejemplo, el trabajo con comunidades que presentan mayores dificultades para el acceso y la garantía del derecho a la educación. En este punto se incluyen “programas de educación cívica dirigidos a personas y grupos marginados o discriminados y que tengan en cuenta sus problemas específicos, como el analfabetismo y los posibles obstáculos lingüísticos y culturales, con el fin de empoderarlos para que puedan convertirse en participantes activos en la vida pública” (Alto Comisionado, Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública, párr. 24.).

Más precisamente, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas tiene dicho explícitamente que **el ejercicio del derecho de voto debe estar al alcance de todos los ciudadanos mayores de edad y que es irrazonable restringir el acceso al voto en función de, entre otros, requisitos educativos y/o de alfabetización** (Comité de Derechos Humanos, O.G. 25, párrs. 4, 10 y 11 respectivamente). Recordemos que el concepto de “alfabetización” también alcanza aquella digital, es decir en referencia a nuevas tecnologías.

En sentido contrario, vemos que en el caso de autos **de ninguna forma es posible afirmar que la tecnología de voto resulte accesible para la ciudadanía en su conjunto, y a menos de dos meses de las elecciones no hay acciones estatales tendientes a capacitarla**. Vale recordar aquí la experiencia recogida por el Observatorio de la Universidad Nacional del Comahue en el informe de auditoría antes citado (puntos 7 y ss),

en lo referido al alto porcentaje de electores que se presentaron sin saber cómo votar, así como aquellos con dificultad con la BUE. También a las “burlas” realizadas a personas mayores que tardaban en votar y sus dificultades para utilizar el sistema.

Más allá de las fallas en el software a las que nos hemos referido, lo cierto es que para la implementación de cualquier sistema de voto electrónico **es fundamental generar medidas de educación y acompañamiento a la ciudadanía que puedan garantizar tanto la universalidad como las condiciones de igualdad**. De hecho el propio CE lo establece al determinar los lineamientos mínimos para emisión de voto con tecnologías (cap. II, sección IV, antes citado). Y, como mencionamos, las propias auditorías realizadas recientemente alertaron sobre la necesidad de implementar medidas de educación y concientización para garantizar el derecho de la ciudadanía en general. De hecho, en el punto “usabilidad” (p. 22), la auditoría de la UBA detalla varias circunstancias en las que el sistema vuelve al voto confuso o inaccesible, aumentando así las posibilidades de errores en la expresión de la voluntad, especialmente para algunos sectores de la población (por ejemplo aquellos menos familiarizados con la tecnología en general). Esto requiere indefectiblemente **medidas tendientes a mitigar estos riesgos y garantizar el ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía en condiciones de igualdad y no discriminación**.

Nada de esto parecería estar cumpliéndose a menos de 50 días de las elecciones. En este contexto, implementar un sistema de este tipo y no poner en marcha medidas de acompañamiento para asegurar el acceso, no es más que establecer **una barrera innecesaria y excluyente con respecto al derecho a la participación**.

De hecho, la situación de confusión y/o falta de alfabetización propia de estos sistemas se vuelve aún más gravosa al considerar que las próximas elecciones locales se realizarán **en simultáneo con la elección de autoridades nacionales**, que se hará a través del sistema en papel. **Si el uso del sistema electrónico ya genera confusión, imaginemos si se superpone con otro mecanismo en simultáneo**.

Por último, y vinculado con las vulnerabilidades en la seguridad e integridad (acápite V.ii), vale destacar que también **la igualdad de voto** se ve amenazada con un sistema con las vulnerabilidades que presenta el de MSA: como referimos anteriormente, existen

demostraciones sobre **la posibilidad de cargar más de un voto por boleta**, incumpliendo de manera palmaria el precepto “1 ciudadano, 1 voto” que este principio protege. Nada impide que lo hayan subsanado, pero tampoco nada lo garantiza: no existe información pública al respecto.

VIII. PLANTEO CAUTELAR

En primer lugar, conviene señalar que la finalidad de las medidas cautelares tienen que ver con garantizar, en forma provisoria, que el transcurso del tiempo que demanda la labor jurisdiccional no perjudique o agrave el menoscabo sufrido a los derechos que se asisten.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las **medidas cautelares** se encuentran reguladas tanto en el Código Contencioso Administrativo y Tributario local (arts. 177 y ss), como en la ley 2.145 (art. 14, 1º párr).

El primero establece que “Las medidas cautelares son todas aquellas que tienen por objeto garantizar los efectos del proceso, incluso aquellas de contenido positivo y la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, o del hecho o contrato implicado en éste, aunque lo peticionado coincida con el objeto sustancial de la acción promovida”. Y agrega que “Quien tuviere fundado motivo para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, éste pudiere sufrir un perjuicio inminente o irreparable puede solicitar medidas urgentes que, según las circunstancias, fueren más aptas para asegurar provisionalmente el cumplimiento de la sentencia, aun cuando no estén expresamente reguladas en este Código” (art. 177). Finalmente establece que pueden ser solicitadas antes simultáneamente o después de deducida la demanda (art. 178 CCAyT).

A su vez, la ley 2.145 determina que “(...) son admisibles las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar los efectos prácticos de la sentencia definitiva”, siempre que se acrediten los requisitos de verosimilitud del derecho, peligro en la demora, no afectación del interés público y la fijación de contracautela para su admisibilidad. Así, recoge aquello que la doctrina y la jurisprudencia sostuvieron durante largo tiempo (cfr. CAMCAyT, Sala I, “Rubiolo Adriana Delia y otros c/ GCBA s/ medida cautelar”, expte. no 161/00; “Salariato, Osvaldo c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos s/ incidente de apelación - medida cautelar”, expte. no 1607/01;

“Casa Abe S.A. c/ GCBA s/ acción meramente declarativa- art. 277 CCAyT s/ incid. apelación contra resolución de fs. 108/109 y aclaratoria de fs. 119”, expte. no 271, entre otros).

Esta previsión apunta a materializar el derecho a la protección judicial, a un recurso efectivo y a obtener un pronunciamiento útil. **Más específicamente, en el caso de autos busca que no se desnaturalice el derecho de acceso a la justicia y a la tutela efectiva por el paso del tiempo, atenta la urgencia e importancia institucional que reviste la cuestión.**

Por lo señalado, hasta tanto se dicte sentencia de fondo en la presenta acción de amparo colectivo, teniendo en cuenta la grave situación descrita, venimos a **solicitar el dictado de una medida cautelar que asegure con carácter urgente los derechos vulnerados y prevenga daños futuros, y en particular, se ordene que:**

- 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 tomen las 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 metodológicamente correctas, adecuadas, completas y suficientes. Deben llevarse a cabo con la debida antelación e implementarse sus recomendaciones.

VIII. i. Requisitos de admisibilidad

VIII.i.1. Verosimilitud en el derecho

La verosimilitud en el derecho de la medida cautelar requerida fue entendida recientemente por la justicia de esta Ciudad como “la manifestación de conductas tendientes a crear convicción en el juzgador sobre la plausibilidad jurídica del planteo” (Tribunal Electoral, causa 6139/2023-0, 05/06/23). A la vez, vale recordar que *“las medidas cautelares no exigen un examen de certeza sobre la existencia del derecho pretendido sino sólo en grado de una aceptable verosimilitud, como la probabilidad de que éste exista y no como una incuestionable realidad que sólo se logrará al agotarse el trámite, si bien aquella debe resultar de los elementos incorporados*

al proceso que objetivamente y prima facie lo demuestren" (Kielmanovich, Jorge L., Medidas cautelares, Rubinzal- Culzoni, Buenos Aires, 2000, pág.. 51). De hecho la CSJN afirmó que exigir un juicio de certeza contradice la propia naturaleza del instituto cautelar, que se desenvuelve en el plano de lo hipotético o aparente (Fallos 330:5226, entre otros).

La justicia de la Ciudad se pronunció en igual sentido, sosteniendo que "Cabe recordar que la verosimilitud del derecho se entiende como la probabilidad de que el derecho exista y no como una incontestable realidad, que sólo se logrará al agotarse el trámite. Su configuración exige que prima facie, en forma manifiesta, aparezca esa probabilidad de vencer, o que la misma se demuestre mediante un procedimiento probatorio meramente informativo." (Juzgado de 1ra instancia en lo CAyT nº 2, sec. nº3, O.D.I.A s/ otros procesos incidentales , expte. 783420/2022, 11/04/22, p. 57).

La verosimilitud de los derechos afectados se encuentra acreditada en razón de las circunstancias fácticas detalladas en el apartado IV y desarrollada en el apartado V.

Nos referimos a aquellos recogidos por normas de rango constitucional, pronunciamientos de diversos organismos internacionales de protección de derechos humanos, así como también de normas de rango inferior, dentro de las que se cuentan la Constitución Nacional (arts. 1, 5, 16, 18, 19, 37, 75.22), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8, 11, 23 y 25), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, 3, 17, 25 y 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 2, 7, 12 y 21), la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 10, 62 y concordantes) y el Código Electoral Local.

Es que, tal como mencionamos, avanzar con 1) la prestación de servicios por parte de la empresa MSA S.A., con los peligrosos antecedentes evocados, sin que haya ninguna demostración de que haya subsanado sus vulnerabilidades y sin tomar especiales precauciones en función de las experiencias previas, y 2) sin información pública, campañas de educación y/o medidas puestas en marcha desde el GCBA dirigidas a universalizar el acceso de la ciudadanía a este tipo de sistema informático de modo que su voto pueda efectuarse correctamente, **resulta potencialmente violatorio de todos los derechos y garantías constitucionales que asisten al sufragio, uno de los ejes centrales del principio republicano de gobierno.**

Nos referimos, en concreto, a su transparencia y auditabilidad, por tratarse de una “caja negra” inauditable por la ciudadanía; a la garantía de integridad por la imposibilidad de garantizar la seguridad de la información, existiendo fuertes antecedentes que demuestran sus vulnerabilidades; al secreto, principio básico del voto moderno, que hemos demostrado cómo puede ser fácilmente franqueado con estos sistemas; y, finalmente, a la universalidad e igualdad en tanto el sistema es privativo e inaccesible para muchos sectores, tal como muestran informes de elecciones pasadas, y no existen medidas estatales tendientes a contrarrestarlo.

Las auditorías efectuadas por la FCEyN de la UBA en 2015 sobre CABA y por el observatorio de la Universidad del Comahue recientemente sobre Neuquén son contundentes. El sistema informático previsto por MSA en ambas oportunidades contiene graves fallas de seguridad y vulnerabilidades. Lo mismo demuestra el hackeo admitido por la empresa en 2015 y las sucesivas demostraciones por parte de investigadores y expertos independientes. A la vez, tal como ambos informes relatan, resulta de difícil acceso para una gran parte de la población que no se encuentra familiarizada con el sistema o que no lo comprende, lo cual redundo no sólo en errores sino en la incapacidad de cada votante de comprobar que votó efectivamente aquello que deseaba. **Ambas experiencias demuestran que para futuros usos era indispensable tanto la mejora del sistema informático como de las condiciones de implementación: dos condiciones que, al menos en función de la información disponible, no han sucedido.**

De todo esto se desprende el grado de verosimilitud suficiente para conceder la tutela requerida.

VIII.i.2. Peligro en la demora

Este requisito ha sido recientemente entendido como “el peligro probable de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda, en los hechos, realizarse, es decir que, a raíz del paso del tiempo, los efectos del fallo final resulten prácticamente inoperantes (conf. Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, T° IV-B, pág. 34 y ss., CN Cont. Adm. Fed., Sala IV, “Azucarera Argentina – Ingenio Corona c/ Gobierno Nacional – Ministerio de Economía”, del 1/11/84; CN Civil y Com. Fed., Sala I, “Remolcadores Unidos Argentinos SA c/ Flota Fluvial

del Estado Argentino”, del 2/3/84; CN Civil, Sala E, “Tervasi Carlos A. y otros c/ Municipalidad de la Capital”, del 5/12/84”).

En este sentido, la CSJN ha expresado que este tipo de medidas precautorias “se encuentran enderezadas a evitar la producción de perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva” (fallos: 320:16)” y que por lo tanto es necesaria “una apreciación atenta de la realidad comprometida, con el objeto de establecer cabalmente **si las secuelas que lleguen a producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho** en juego, operado por una posterior sentencia” (CSJN, “Milano Daniel c/ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, 11/07/96). Así, el dictado de la medida resulta el remedio idóneo cuando los derechos involucrados están en una situación de riesgo para evitar perjuicios a las víctimas y que una sentencia posterior pierda su efecto por tardía o extemporánea.

La urgencia de resolución de este caso es evidente, teniendo en cuenta que la fecha de las próximas elecciones en CABA es el 13 de agosto (es decir en menos de dos meses), que la empresa MSA ya es adjudicataria de la licitación y que no existen aún medidas desplegadas para asegurar su accesibilidad.

Avanzar en este estado de cosas generará **efectos graves e irreparables una vez acaecidos los comicios**. Proceder con la tecnología contratada y sin medidas explícitas de difusión, educación, capacitación u otras del tipo tomadas por las autoridades competentes corre el riesgo de vulnerar los principios más básicos de la forma republicana de gobierno y control de los actos públicos, así como los derechos políticos consagrados en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos y estándares internacionales en la materia, en la Constitución Nacional y la de la Ciudad, en el Código Electoral local y normas concordantes antes citados. Si se alteran cuestiones tan básicas como el secreto, la transparencia, la integridad, la seguridad, la igualdad -de lo que las experiencias previas nos dan fuertes indicios-, **el efecto será la puesta en duda de la legitimidad de las elecciones. De ninguna forma es posible desconocer la urgencia que suponen los plazos que corren: se requiere una revisión y solución urgente por parte del Poder Judicial.**

Vale recordar en este punto que el Máximo Tribunal Federal tiene dicho que “el derecho electoral tiende a **garantizar la efectiva**

vigencia del principio democrático de la representatividad popular, lo que obliga a superar óbices formales no sustanciales para que sobre las reglas del proceso prevalezca el derecho de los votantes” y que “busca dar certeza y poner fin a las disputas mediante **la rápida definición de situaciones jurídicas conflictivas** que trascienden el interés de los partidos y afectan el **normal desenvolvimiento institucional.**” (Fallos 314:1784, cons. 7).

Finalmente, cabe recordar que según tiene dicho la jurisprudencia del fuero CAYT de la Ciudad, “la verosimilitud del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora son presupuestos que se relacionan de tal modo que, a mayor verosimilitud del derecho, corresponde no ser tan rigurosos en la apreciación del peligro del daño y cuando existe el riesgo de un daño irreparable se puede atemperar la exigencia respecto de la verosimilitud del derecho” (Cfr. Cámara de Apelaciones en lo CAYT de la CABA, Sala I, “El Chañar S.C.A. c/GCBA (DGR) s/ acción meramente declarativa”; Sala II, “Tecno Sudamericana S.A. c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos”, 23/05/01; Sala II, de la Cámara CAYT in re “Banque Nationale de París c/ GCBA s/ Amparo - art. 14 CCABA-”, expte. nº 6/0, sentencia del 21/11/00, entre otras).

VIII.i.3. No frustración del interés público

Con respecto a este requisito, es claro que lo aquí solicitado en ningún caso puede constituir un menoscabo contra la ciudadanía, en tanto **implica una defensa de sus derechos políticos, más precisamente al voto, que la asiste en su conjunto.** Por el contrario, lo que esta medida requiere se encuentra destinado al cumplimiento del interés público, en tanto garantía de efectividad del principio republicano de gobierno.

Es que, como se afirmó con respecto a las elecciones locales de 2015, “La adopción del sistema de voto electrónico de la ciudad de Buenos Aires parece compartir una característica común con un número de iniciativas de informatización electoral tomadas en otros lugares: aparenta haber sido conducido por posibilidades tecnológicas y conveniencia burocrática, en lugar de por una determinación de utilidad social democráticamente debatida” (E. Chaparro, “El sistema de voto electrónico de la ciudad de buenos aires: una ‘solución’ en busca de problemas” antes citado, p. 104).

Por otro lado, porque **de ninguna forma la suspensión de la incorporación de tecnologías al proceso del voto implica un freno, demora o interrupción del proceso electoral.** Más aun teniendo en cuenta que no existe motivo aparente que torne indispensable el uso de tecnología. De hecho, acorde a lo desarrollado en esta presentación teniendo en cuenta las auditorías de experiencias previas, son mucho menores los tiempos y costos de preparación y organización de una elección tradicional en papel. En igual sentido, es claramente menor la complejidad en su implementación, tanto con relación al armado del dispositivo como a la capacitación a la ciudadanía.

En otras palabras, no se requiere nada distinto a ni más complejo que aquello llevado adelante en los comicios tradicionales, con boleta en papel. Este punto se vuelve aún más relevante teniendo en cuenta que, como mencionamos, en la Ciudad las elecciones locales coinciden con las nacionales, que sí sucederán con el formato clásico en papel. **Frustrar el interés público sería justamente sostener este doble sistema en las condiciones de vulnerabilidad, opacidad, desigualdad y falta de información en las que se encuentra.**

VIII.i.4. Contracautela

En atención al carácter de entidad civil sin fines de lucro que reviste la Fundación Vía Libre y a la naturaleza de los derechos reclamados, solicitamos se prescinda de este extremo y no se disponga contracautela. No obstante, para el caso de que V.S. lo considere necesario, solicitamos se la fije bajo la modalidad de caución juratoria, y requerimos se la tenga por prestada en este acto por parte de quienes suscriben.

Por todo lo señalado, teniendo en cuenta la grave situación descripta, en los términos de lo dispuesto en los arts. 177, 178 concordantes del CCyT, y del art. 14 de la ley 2.145, venimos a solicitar el dictado de una medida cautelar que prevenga vulneraciones inminentes de derechos que generarán daños irreversibles. En concreto, solicitamos se frene el proceso de incorporación de tecnologías a las próximas elecciones en CABA y se reponga el sistema en papel, hasta tanto se garanticen las cuestiones descriptas más arriba y/o se resuelva el planteo de fondo.

IX. PRUEBA

Se ofrece la siguiente **prueba documental**:

1. El Estatuto de la FVL y la constancia del estado de la personería ante la IPJ.
2. Resoluciones del IGE:
 - a. 5/IGE/23
 - b. 6/IGE/23
 - c. 11/IGE/23
 - d. 16/IGE/23
 - e. 18/IGE/23
 - f. 22/IGE/23
3. Disposición Nro. 381/GCABA-DGCYC/23 que establece el llamado a licitación pública para la contratación del “Servicio Integral de incorporación de tecnologías electrónicas” para el proceso electoral.
4. Las siguientes notas de prensa mencionadas en el punto VI (“Hechos”):
 - a. “Detectó fallas en el sistema de boleta electrónica y allanaron su casa”, La Nación, 04/07/2015.
 - b. “El voto hackeado: expediente muestra irregularidades en el voto electrónico en Capital Federal”, Política Argentina, 18/06/2016.
 - c. “Interna bochornosa. La maniobra de Larreta conlleva el voto electrónico que fue hackeado en el 2015”, La Izquierda Diario, 23/04/2023.
 - d. “La boleta electrónica que quiere implementar Larreta en las elecciones porteñas este año ya fue hackeada en 2015”, Política Argentina, 11/04/2023.
 - e. “La vez que Martín Lousteau criticó el voto electrónico en CABA”, Página/12, 11/04/2023.
 - f. “Filtran el software de control de una máquina de voto electrónico usada en Salta”, La Nación, 18/08/2017.
 - g. Sobreseyeron al programador que detectó fallas en el sistema de voto electrónico porteño”, Nueva Ciudad, 02/08/2016.
5. Los siguientes informes de auditorías:
 - a. Informe final de la auditoría oficial “Auditoría de sistemas Elecciones 2015”, OAT nº 03/15, del Departamento de Computación de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales (FCEyN) de la UBA, agosto de 2015.
 - b. Informe final del Observatorio de la Universidad Nacional del Comahue sobre las elecciones locales en la provincia de Neuquén, mayo de 2023.

- c. Informe auditoría UBA en el marco del proceso de selección de tecnología actual (junio 2023)
 - d. Informe auditoría UTN en el marco del proceso de selección de tecnología actual (junio 2023)
6. Otros informes:
- a. Resolución 325-2016-CD del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Exactas Físico-Químicas y Naturales de la Universidad Nacional de Río Cuarto (10/11/2016)
 - b. Informe de expertos informáticos "Ataque a sistema de voto electrónico Vot.Ar (BUE) permite sumar múltiples votos con una sola boleta" (03/07/2015)
7. Memoria descriptiva de solicitud de patente de MSA ante el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI).

X. RESERVA DEL CASO FEDERAL

Para el hipotético caso de que se rechace el planteo interpuesto, formulamos expresa reserva del caso federal y de interponer el caso ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, por encontrarse en juego normas de derecho federal, y derechos y garantías fundamentales, entre ellos el derecho a la participación política, a la igualdad y no discriminación y la privacidad contemplados en los arts. 1, 5, 16, 18, 19, 37, 75.22 CN; 8, 11, 23 y 25 CADH, 2, 3, 17, 25 y 26 PIDCP; 8 PIDESC; 2, 7, 12 y 21 DUDH.

XI. PETITORIO

Por todo lo expuesto solicitamos a V.S:

- 1) Tenga por interpuesta la presente acción de amparo y se nos tenga por parte y constituido el domicilio procesal y electrónico.
- 2) Haga lugar a la prueba ofrecida.
- 3) Haga lugar en forma urgente a la medida cautelar en los términos solicitados.
- 4) Haga lugar a la acción de amparo interpuesta.
- 5) Tenga presente la reserva de caso federal formulada.

Proveer de conformidad,

Es derecho