

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

N° de Expediente	3122-D-2004
Trámite Parlamentario	063 (01/06/2004)
Firmantes	NEGRI, MARIO RAUL. - PUIG DE STUBRIN, LILIA. - DAMIANI, HERNAN NORBERTO. - NIEVA, ALEJANDRO MARIO. - STOLBIZER, MARGARITA ROSA.
Giro a Comisiones	ASUNTOS CONSTITUCIONALES - JUSTICIA - PRESUPUESTO Y HACIENDA

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 1° - Sustitúyase la denominación del título I e incorpórese al mismo, a continuación del capítulo I, como capítulos II y III, de la ley 19.945 -modificada por las leyes 20.175, 22.838, 23.247, 23.476, 24.012 y 24.444 del Código Nacional Electoral, el siguiente texto:

TITULO I

Del cuerpo electoral y de los organismos de gestión y control

Capítulo II

Del Ente Nacional de Elecciones (ENE)

Artículo 14: La Nación Argentina garantiza el pleno ejercicio del sufragio político y el respeto a su contenido y transparencia, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Nacional en sus artículos 37 y 75, inciso 22, asegurando la certeza, legalidad e imparcialidad de los procesos electorales.

Artículo 15: A los efectos de la realización de los postulados expuestos en el capítulo anterior y demás fijados por esta ley, créase el Ente Nacional de Elecciones (ENE) con competencia en todo el territorio de la Nación.

Artículo 16: *Carácter, integración y duración de sus mandatos.* El Ente Nacional de Elecciones (ENE) tendrá carácter permanente y estará integrado por cuatro (4) miembros que durarán en su mandato el término de seis (6) años, renovándose por mitades cada tres años.

Artículo 17: *Modo de designación.* Los integrantes del ENE serán elegidos por las dos terceras partes de los integrantes de cada Cámara del Congreso de la Nación, las que, para designarlos, evaluarán la vocación democrática, honorabilidad, idoneidad, conducta personal y política de los ciudadanos propuestos. Dos de los miembros serán propuestos por el Poder Ejecutivo nacional, quien deberá elegirlos uno de una terna que proporcione la Cámara Nacional Electoral y otro de una que suministren las organizaciones no gubernamentales con orientación cívica.

Artículo 18: *Condiciones para el cargo.* Los miembros del Ente Nacional de Elecciones (ENE) deberán reunir la siguientes condiciones:

- a) Gozar de nacionalidad argentina;
- b) Estar inscrito en el Registro Electoral Permanente;
- c) Ser mayor de treinta (30) años;
- d) No haber sido condenado por delito alguno;
- e) Residir en el país durante los últimos diez (10) años anteriores a la designación;
- f) No ejercer ni haber ejercido -derivado de elección popular- cargo electivo y/o

cargos en los Poderes Ejecutivos, ni haber integrado las listas de los partidos políticos, en los últimos cinco (5) años anteriores a la designación;

g) Tener especialización en material electoral, constitucional, informática o económica, con título universitario habilitante, con una antigüedad mínima de diez (10) años.

Artículo 19: *Incompatibilidades para acceder al cargo.* Los miembros del ENE tendrán las incompatibilidades de los jueces y no podrán ser designados quienes hayan sido presidente, vicepresidente, gobernador, vicegobernador, jefe de Gabinete, legislador, ministro, secretario, subsecretario o director, tanto en el orden nacional como provincial, sino hasta transcurridos cinco años de desempeñado el cargo o función.

Artículo 20: *Remoción.* Todos los miembros del ENE podrán ser removidos por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones o por delitos comunes. La decisión de removerlos deberá ejecutarse cumplimentados los requisitos del procedimiento de juicio político establecidos en la Constitución Nacional.

Artículo 21: El Ente Nacional de Elecciones (ENE) tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

1. Dictar su reglamento interno, designando, sustituyendo a sus funcionarios y personal integrante de su estructura orgánica, estableciendo su retribución.

2. Disponer la formación, depuración y revisión del Registro Nacional de Electores, por intermedio de la Subsecretaría de Empadronamiento conforme a la ley. A tales efectos recibirá de los ciudadanos inhabilitados para votar y dispondrá las demás exclusiones previstas en la ley.

3. Proponer las medidas pertinentes para agilizar la mecánica del proceso de informatización del Registro Nacional de Electores y conservar los ejemplares autenticados del padrón electoral.

4. Proponer las medidas de coordinación y de control de las tareas a desarrollar por los distintos organismos nacionales y provinciales tendientes a la confección, actualización e impresión de los listados provisionales y padrones electorales de todo el país.

5. Adoptar las medidas necesarias para la exhibición de las listas provisionales, en el término y forma indicados por la ley.

6. Promover, por intermedio de su Secretaría de Promoción y Difusión Electoral, programas pedagógicos destinados a difundir el significado del sufragio, en los términos consagrados por la Constitución de la Nación Argentina, así como también instruir a los electores sobre las condiciones y requisitos para la emisión del voto.

7. Requerir la colaboración que juzgue necesaria a los demás poderes del Estado, con el fin de garantizar la eficaz concreción de todas las etapas del proceso electoral.

8. Disponer todas las medidas conducentes a la organización y preparación de los distintos actos del proceso electoral. Coordinar con los organismos involucrados en su ejecución todos los aspectos operativos vinculados con la programación y desarrollo de las elecciones nacionales, proponer los proyectos de convocatoria para los actos eleccionarios que le competen e intervenir en la difusión pública de los procedimientos y normas útiles a la ciudadanía durante el acto eleccionario.

9. Fiscalizar, por intermedio de su Subsecretaría de Documentación, la expedición del documento nacional de identidad o el que fuere creado para emitir el voto, y la documentación requerida para su obtención. A tal efecto podrá, por intermedio del funcionario que designe, acceder a las dependencias encargadas de la tramitación de la mencionada documentación, solicitar informes y disponer controles, asegurando su legal otorgamiento.

10. Recibir de la Justicia electoral las listas de candidatos y las boletas de sufragio oficializadas.

11. Disponer el diseño, la contratación, verificación y custodia -por intermedio de la Secretaría de Informática y Estadística- de los programas técnicos e informáticos (*software*), que se utilizarán para los escrutinios.

12. Conocer de los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las delegaciones del ENE en los distritos.

13. Programar y coordinar la ejecución de la legislación electoral nacional, asesorar en los proyectos de demarcación de límites electorales, evacuar las consultas que se le sometan sobre la aplicación o interpretación de la presente ley, y resolver los casos no previstos en ella.

14. Supervisar la realización de los escrutinios de los distritos.

15. Comunicar el resultado de los escrutinios de la Justicia electoral a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, a los demás poderes del Estado, y ordenar su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

16. Realizar estudios estadísticos de los actos eleccionarios, proporcionar a los sectores correspondientes los resultados obtenidos y reunir, procesar y difundir la información relativa a los mismos.

17. Elaborar el presupuesto de gastos del organismo, así como el correspondiente a los procesos electorales, y realizar todos aquellos actos administrativos y/o patrimoniales que esta ley autoriza.

18. Autorizar y disponer las partidas de fondos relativas a su funcionamiento y al de los procesos electorales, y realizar todos aquellos actos administrativos y/o patrimoniales que esta ley autoriza.

19. Fijar fecha para la realización de las votaciones o escrutinios en aquellas mesas en las que, por alguna circunstancia, hubieren sido impedidos en la fecha señalada originariamente. El organismo asumirá directamente la organización y desarrollo de aquéllos.

20. Promover la nulidad de cualquier elección, con decisión fundada, ante la Justicia electoral.

21. Realizar las investigaciones que estime convenientes en materias relacionadas con su competencia. A tal efecto, los funcionarios y empleados de la administración pública y toda persona de existencia real o jurídica vinculada al proceso electoral están obligados a suministrar al cuerpo los datos e informaciones que les requiera para el cumplimiento de sus funciones. Tales requerimientos no afectarán los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional.

22. Elaborar las pautas respecto de la duración y modalidades de las campañas electorales.

23. Brindar los informes que le requiera la Auditoría Nacional Electoral.

24. Poner en conocimiento de la Justicia electoral las faltas y los delitos mencionados en los capítulos I y II del título IV que lleguen a su conocimiento.

25. Efectuar la concesión de franquicias a los partidos políticos y el otorgamiento de soportes del Fondo Partidario Permanente o de cualquier otro aporte que el Estado nacional efectúe para financiar la actividad de los partidos políticos.

Artículo 22: El presidente del Ente Nacional de Elecciones (ENE) ejercerá la representación oficial del cuerpo y tendrá atribuciones y deberes que establecen la presente ley y el respectivo reglamento interno.

Artículo 23: La estructura orgánicofuncional del Ente Nacional de Elecciones (ENE) se

conformará con las siguientes dependencias:

- a) Plenario del cuerpo (consejeros);
- b) Secretaría del Registro Nacional de Electores, de la que dependerán dos (2) subsecretarías: una, de Documentación (control y auditoría respecto de la expedición del DNI); y otra, de Empadronamiento (confección, depuración y revisión del Registro Nacional de Electores);
- c) Secretaría de Promoción y Difusión Electoral (instrumentación de programas pedagógicos, instrucción respecto de las condiciones y requisitos para el voto);
- d) Secretaría de Informática y Estadística (diseño, verificación y custodia de los programas técnicos e informáticos *software*).

Artículo 24: *De las delegaciones de ENE en los distritos. Carácter e integración.* En cada capital de provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actuará un delegado dependiente del Ente Nacional de Elecciones, que será designado por los dos tercios del plenario del cuerpo y deberá reunir idénticas condiciones establecidas por la ley para ser miembro de éste.

Artículo 25: Las delegaciones del distrito del ente tendrán la misma estructura orgánicofuncional e idénticas atribuciones y deberes que el Ente Nacional de Elecciones (ENE), en sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, entenderán y decidirán en cuestiones relativas a los derechos y deberes derivados de la presente ley y elevarán al Ente Nacional de Elecciones (ENE), dentro de los términos fijados en la reglamentación interna, los informes necesarios y permanentes y aquellos que les fueren requeridos, a los efectos de dar cumplimiento a lo prescrito en el inciso 23 del artículo 21.

Además, tendrán las siguientes atribuciones y deberes:

1. Organizar, dirigir y fiscalizar el fichero de enrolados de su jurisdicción, de acuerdo a las divisiones y sistemas de clasificación que determina esta ley.
2. Hacer constar en la ficha electoral y en los registros respectivos las modificaciones y anotaciones especiales que correspondan.
3. Formar, corregir y hacer imprimir las listas provisionales y padrones electorales de acuerdo con esta ley.
4. Designar autoridades de las mesas receptoras de votos y determinar la forma en que las mismas efectuarán el escrutinio.
5. Decidir sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas que se sometan a su consideración.
6. Promover fundadamente la nulidad de cualquier elección ante las juntas electorales.
7. Realizar el escrutinio del distrito y comunicar su resultado a la Justicia electoral del distrito.
8. Realizar las demás tareas que le asigne esta ley, para lo cual podrá:
 - a) Requerir de cualquier autoridad administrativa, sea provincial o municipal, la colaboración que estime necesaria;
 - b) Arbitrar las medidas de orden, vigilancia y custodia relativas a documentos, urnas, efectos o locales sujetos a su disposición o autoridad, las que serán cumplidas directamente y de inmediato por la policía u otro organismo que cuente con efectivos para ello.
9. Llevar un libro especial de actas en el que se consignará todo lo actuado en cada elección.

Capítulo III

De la Auditoría Nacional Electoral (ANE)

Artículo 26: *De la Auditoría Nacional Electoral.* Créase la Auditoría Nacional Electoral (ANE), que supervisará institucionalmente el desempeño y el funcionamiento del Ente Nacional de Elecciones (ENE) y el desarrollo de los procesos electorales bajo su competencia.

Será un organismo independiente, en la órbita del Congreso Nacional, que actuará con plena autonomía funcional y autarquía económica.

Artículo 27: La auditoría estará formada por cuatro (4) integrantes que serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Nación, debiendo reunir los mismos requisitos y condiciones que para ser miembro del ENE.

Contará con el personal administrativo y técnico que establezca el presupuesto general y estará investida con las facultades que esta ley fije.

Artículo 28: *Remoción.* Los miembros de la Auditoría Nacional Electoral (ANE) podrán ser removidos por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones o por delitos comunes.

La decisión de removerlos deberá cumplimentar los requisitos del procedimiento de juicio político establecidos por la Constitución Nacional.

Artículo 29: Para el desempeño de sus funciones, la Auditoría Nacional Electoral (ANE) debe:

1. Requerir, recibir y analizar los informes que el Ente Nacional de Elecciones está obligado a brindar, a los efectos de la información a las respectivas Cámaras del Congreso Nacional;
2. Requerir y recibir los resultados de los escrutinios que se efectuaren para cada elección.
3. Proponer el presupuesto de gastos destinado al financiamiento del régimen de gestión y control de elecciones que esta ley crea, y al financiamiento de los procesos electorales, teniendo en consideración la propuesta del Ente Nacional.
4. Sugerir modificaciones a la legislación electoral vigente.

Art. 2° - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Mario R. Negri. - Lilia J. G. Puig de Stubrin. - Hernán N. L. Damiani. - Alejandro M. Nieva. - Margarita R. Stolbizer.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Los debates que se vienen proponiendo respecto a lo que se ha denominado la reforma política, tienen como común denominador la vocación de dotar a la democracia argentina de mayores niveles de legitimidad. Ese es el profundo sentido que tuvo y tiene la presentación del proyecto que aquí se fundamenta, que merece recordarse es la actualización de proyectos que en el mismo sentido han presentado distintos señores diputados y senadores de la Unión Cívica Radical.

La democracia es mucho más que una forma de gobierno. Es, en realidad, un sistema de organización social fundado en los valores de libertad e igualdad, que funciona bien y se consolida cuando asegura la participación de todos, tanto en la decisión política como en la distribución de los bienes. En ese sentido democracia y participación son conceptos necesariamente complementarios.

En el ámbito de la decisión política, la participación se concreta con el voto. El concepto de "cada hombre, un voto" tiene un significado profundo. Demuestra la igualdad esencial y la

dignidad del ser humano. Otorga una cuota de poder que sirve para influir sobre las decisiones colectivas y favorece la tolerancia en el debate social porque aplica un método racional para resolverlo.

Pero si la voluntad popular no está suficientemente garantizada, la democracia deja de funcionar. El sufragio espiritualiza el poder, en tanto lo despoja de coacción y lo nutre de consentimiento y confianza. Pero cuando la gente sospecha que su voluntad es manipulada o desconocida, cuando advierte que la elección se transforma en una farsa sin contenido real, el sistema corre riesgos definitivos porque pierde peso toda su dimensión espiritual: a partir del fraude ya no hay consenso, ni confianza, ni tolerancia. Tan sólo queda una cáscara vacía pensada en función de los privilegiados que gobiernan.

Está claro, entonces, que el paso inicial consiste en alcanzar un acuerdo público y sancionado por ley, que organice un sistema de garantías destinadas a preservar la autenticidad del voto popular y prevenir cualquier tentativa fraudulenta.

Los documentos de identidad, los padrones electorales, la elección en sí misma y el escrutinio deben estar fuera de toda sospecha. Más aún: a partir de las experiencias vividas, afirmamos que hoy lo esencial de la reforma política consiste exactamente en eso: asegurar la autenticidad del voto.

Este proyecto apunta a establecer una autoridad electoral autónoma que tenga a su cargo el diseño, el control y la ejecución de todo el proceso de elecciones. La autonomía a que nos referimos significa que ese cuerpo no dependerá del gobierno, ni de ningún ministerio, ni de ningún funcionario político. Estará constituido por hombres y mujeres de absoluta confiabilidad ética y alto nivel intelectual, capaces de asegurar la transparencia necesaria. Tendrá competencia exclusiva en materia de emisión de documentos de identidad que habiliten el voto, confección de padrones electorales, organización y control de los comicios y del escrutinio. De él dependerá el sistema informático que registre las altas y bajas y los cambios de domicilios, y el escrutinio definitivo de cada mesa.

Este organismo estará encargado asimismo de distribuir los aportes estatales destinados a los partidos.

Sistema de garantías

El proceso de legitimidad de las democracias modernas es condición necesaria pero no suficiente. El requisito para adquirir suficiencia consiste en la pureza de los procesos electorales. Para que se presente esa condición se requiere de un conjunto de principios y de técnicas apropiadas y una estructura institucional que le dé sustento.

La mayor parte del proceso electoral en la Argentina ha sido atribuida al Ministerio del Interior. Desde la fijación de la fecha de cada acto electoral, la impresión y entrega de los padrones y de todo el material electoral hasta la implementación del escrutinio provisorio está a cargo de ese organismo político, obviamente consustanciado con el gobernante de turno, lo que en cada caso reduce las garantías de quienes no detentan el poder.

Hay coincidencia entre los autores acerca de la inconveniencia de atribuir el proceso electoral sólo al ministerio esencialmente político del gabinete.

Por lo expuesto, planteamos la necesidad de dotar a la Argentina de un sistema moderno que contemple especialmente el propósito de asegurar la pureza de las elecciones con las más amplias garantías. Por lo tanto, en este proyecto contemplamos la necesidad de concentrar en un órgano que tenga suficientes controles y autonomía, todo el proceso de administración electoral. Asimismo consideramos el seguimiento y control del proceso electoral por medio de un órgano independiente que cuente entre otros requisitos con la imparcialidad y fácil acceso de los ciudadanos al ejercicio del derecho a peticionar.

El objetivo más importante que nos proponemos es el de alejar de los poderes políticos del Estado el conocimiento y decisión de los temas electorales, sin perjuicio de mantener y potenciar

la Cámara Nacional Electoral. En el esquema que a continuación exponemos, se propone la creación de dos órganos y se vigoriza un tercero. Se trata del fortalecimiento de la Cámara Nacional Electoral, con aumento de sus atribuciones y equipamiento informático adecuado para los nuevos procesos electorales. También se propone la creación de dos organismos: el Ente Nacional de Elecciones y la Auditoría Nacional Electoral, con las funciones y facultades que a continuación se exponen para establecer un sistema de garantías eficiente para los procesos electorales.

Autoridad electoral

La transparencia del proceso electoral es la garantía esencial de la vigencia plena de un sistema democrático. De nada servirá modificar el sistema electoral, si no hay autoridades independientes del poder político que controlen eficazmente todos los pasos del proceso electoral, desde la emisión de los documentos hasta la realización del escrutinio definitivo.

a) *Ente Nacional de Elecciones (ENE)*

Proponemos lo siguiente:

a) Crear el ENE, como organismo autónomo que deberá tomar a su cargo todas las funciones que de *iure* o de *facto* ejerce el Poder Ejecutivo, vía Ministerio del Interior (Dirección Nacional Electoral), especialmente lo atinente a la emisión de documentos, confección de padrones, fiscalización de actos electorales, concesión de fondos a los partidos políticos, convocatoria a elecciones;

b) El Registro Nacional de las Personas estará subordinado al ENE que tendrá a su disposición y fiscalizará toda la información relativa a elecciones que de manera directa o indirecta maneja el registro;

c) El ENE será un órgano colegiado, cuyos miembros serán designados por una mayoría de dos tercios de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso. Los miembros del ENE serán nombrados por el término de seis (6) años, con renovación parcial del cuerpo cada tres (3) años;

d) La designación de los miembros del ENE por el Congreso se hará sobre ternas propuestas por:

- La Cámara Nacional Electoral.

- El Senado.

- La Cámara de Diputados.

- Las organizaciones no gubernamentales con orientación cívica;

e) Los miembros del ENE tendrán las incompatibilidades de los jueces y no podrán ser designados quienes hayan sido presidente, vicepresidente, gobernador, vicegobernador, jefe de gabinete, legisladores, ministros, secretarios, subsecretarios o directores, tanto en el orden nacional como provincial, sino hasta transcurridos cinco (5) años desde que dejaron de desempeñar el cargo o función;

f) Para ser miembro del ENE se exigirá especialización en materia electoral, constitucional, informática o económica, título universitario, antigüedad mínima de diez (10) años de graduado, residencia inmediata en el país no inferior a diez (10) años, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

b) *Auditoría Nacional Electoral (ANE);*

a) La ANE será un organismo independiente, en la órbita del Congreso de la Nación que actuará con plena autonomía funcional y autarquía económica;

b) La ANE tendrá por función el control de la legitimidad, legalidad y transparencia de todo lo relacionado con los procesos electorales, incluido el financiamiento de los partidos políticos. Asimismo deberá defender y proteger los derechos electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos;

c) Para el cumplimiento de sus funciones, la ANE:

- Tendrá legitimación procesal.
- Podrá auditar los procedimientos administrativos relacionados con el proceso electoral y de financiamiento de los partidos, sea cual fuera la autoridad que esté a cargo de ellos.
- Podrá pedir informes a las autoridades pertinentes y realizar recomendaciones.
- Deberá dar a publicidad los resultados de sus auditorías, así como otras cuestiones relacionadas con el proceso electoral.

En todos los casos la ANE podrá actuar de oficio o a instancia de parte;

d) La ANE contará con una organización ágil y no sobredimensionada en su aspecto burocrático y su actuación estará orientada por los principios de especialidad, informalidad administrativa, celeridad y transparencia;

e) La composición de la ANE se regirá por los mismos criterios establecidos con relación al ENE;

c) *Empadronamiento y documento electoral*

La propuesta consiste en:

a) Crear un padrón nacional totalmente informatizado que permita:

- Actualización permanente.
- Registro automático de bajas y altas.
- Impedir las dobles inscripciones;

b) El Registro Nacional de las Personas dependerá del ENE y estará sujeto al control de la ANE.

Es de destacar que el presente proyecto fue elaborado originalmente en el marco de las actividades del gabinete de la oposición organizado por el Comité Nacional de la Unión Cívica Radical y que contó con la protagónica participación de los doctores Beatriz Alice, Delia Ferrera Rubio, Matteo Goretti, Hipólito Orlandi, Norberto Rinaldi, Daniel Salsay y Juan Antonio Travieso.

Importantes experiencias en América latina y en el mundo demuestran la imperiosa necesidad de preservar los actos eleccionarios, sus preparatorios y sus resultados, impulsando la creación de un órgano que aumente la percepción de imparcialidad. La democracia argentina requiere de este instituto que se propicia.

Por los motivos expuestos, solicito respetuosamente al señor presidente ponga en consideración de la Cámara el presente proyecto de ley.

Mario R. Negri. - Lilia J. G. Puig de Stubrin. - Hernán N. L. Damiani. - Alejandro M. Nieva. - Margarita R. Stolbizer.

-A las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda.