

(S-816 /18)

Buenos Aires, 26 Marzo de 2018

Señora Presidente del
Honorable Senado de la Nación
Lic. Gabriela MICHETTI
S / D

De mi consideración:

Me dirijo a usted a los efectos de solicitarle tenga a bien arbitrar los medios pertinentes para la reproducción del Expediente S-4485/16, Proyecto de Ley de mi autoría, por el cual se dispone la creación del ENTE NACIONAL ELECTORAL (ENAEL).

Sin otro particular, saludo a usted con mi más alta estima.

Juan C. Romero. –

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1°.- CREACIÓN.

Créase el Ente Nacional Electoral (ENAEL) con personalidad jurídica y patrimonio propio, que actuará como Autoridad de Aplicación de los actos electorales que se realicen mediante votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico.

Artículo 2°.- OBJETIVO.

El objetivo y principal fin del ENAEL consiste en asegurar el legal desarrollo de los procesos electorales donde se aplique el modelo de votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico, verificando a ese fin que todas las etapas del proceso sean públicas, transparentes y confiables, que cualquier interesado, dentro de los plazos y parámetros establecidos, tenga oportunidad de conocer y salvar eventuales dudas sobre su funcionamiento y que los partidos políticos puedan acceder a toda la información disponible y auditar las distintas etapas del proceso.

A ese fin, el ENAEL aprobará previamente, a propuesta de la Cámara Nacional Electoral, los modelos de boleta papel, la pantalla de votación, los afiches con la nómina completa de los candidatos que

aparecerá en la pantalla, el equipamiento tecnológico, los modelos uniformes de actas de apertura, cierre de escrutinios y transmisión de datos, y todo otro aspecto del sistema que considere pertinente.

Artículo 3°.- ETAPAS DEL PROCESO.

Se consideran etapas del proceso electoral con modelo de votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico a todos los actos administrativos individuales y generales, cualquiera sea el órgano del que emanara y cualquiera sea su denominación, hechos administrativos y contrataciones vinculadas directa o indirectamente con el proceso, sea cual fuese la entidad contratante y cualquiera sea el objeto especificado en el documento contractual.

El ENAEL tendrá participación obligatoria durante los procesos de selección de los contratistas referidos en el párrafo segundo del presente artículo, regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden.

Artículo 4°.- NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES.

El Ente Nacional Electoral actuará en el ámbito del derecho público y privado, tendrá independencia funcional y administrativa respecto de todos los órganos del Estado y gozará de autonomía presupuestaria y administrativa.

Artículo 5°.- COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES.

El ENAEL abarca con sus competencias el control de la juridicidad, legalidad, transparencia, eficiencia, publicidad y confiabilidad del modelo de votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico. Serán sus atribuciones, sin perjuicio de otras que hagan a los fines encomendados, las siguientes:

1. Ejercer la inspección, vigilancia y control de los actos electorales.
2. Nombrar delegados para el ejercicio de sus funciones y conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados.
3. De oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del procedimiento administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados.

4. En caso de contrataciones de servicios, suministros u obras, así como de cualquier tipo de prestación, vinculados con el proceso electoral con modelo de votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico, el ENAEL deberá dictaminar en forma previa a los siguientes actos y decisiones: a la aprobación de los pliegos de bases y condiciones de la licitación, a la calificación o descalificación de oferentes, a la adjudicación y a la suscripción del Contrato. En todos los casos el dictamen será vinculante y deberán incorporarse las observaciones bajo pena de nulidad y responsabilidad de los funcionarios actuantes.

5. Recepcionar y responder consultas de personas públicas o privadas en materias de su competencia, presentar proyectos de leyes y recomendar proyectos de decreto.

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

7. Conducir el escrutinio general de todo proceso electoral con modelo de votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico, hacer la declaratoria de elección, expedir las credenciales a que haya lugar, aprobar el o los protocolos de actuación, el diseño de pantalla y la nómina completa de candidatos, decidir sobre impugnaciones, votos recurridos, votos observados y protestas que se sometan a su consideración, determinar el procedimiento para el escrutinio.

8. Arbitrar las medidas de orden, vigilancia y custodia relativas al software con la oferta electoral y respecto de todos los bienes que integran la Unidad de Afectación referida en el artículo 8.

9. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social.

10. Darse su propio reglamento, el cual deberá contemplar, como mínimo lo siguiente: a. los miembros del Directorio tendrán dedicación exclusiva y estarán sujetos al régimen de incompatibilidades de los Magistrados de la Nación; b. Los miembros del Directorio no podrán tener intereses directos o indirectos en ningún partido o fuerza política, movimientos sociales, organismos públicos estatales o no estatales (fundaciones, asociaciones civiles, etc.); c. los miembros del Directorio percibirán exclusiva y excluyentemente una retribución equivalente a la de Juez de Cámara de Apelaciones; d. los miembros del Directorio y demás integrantes del ENAEL ejercerán sus funciones con sujeción a

lo dispuesto en la Ley 24.156, 19.549 (y reglamentación) y las normativas sobre contrataciones públicas.

11. Emitir actos y declaraciones públicas sobre el ejercicio de sus funciones;

12. Controlar y auditar todas las etapas del proceso, sin limitación de tiempo ni horario;

13. Solicitar fundadamente la derogación o modificación de actos administrativos individuales y generales, contratos y normas que, a su criterio, afecten o puedan afectar la transparencia, juridicidad, legalidad, confiabilidad y aceptación social del proceso;

14. Recibir sugerencias, reclamos, quejas y recursos vinculado con las competencias asignadas;

15. Accionar administrativa y/o judicialmente cuando advierta que sus requerimientos no son recibidos o cuando sus solicitudes no son aceptadas por las personas mencionadas en el inciso a. de este artículo. A estos efectos, el ENAEL no tendrá limitaciones ni deberá agotar instancias previas ante dichas personas, pudiendo instar directamente la vía judicial;

16. Denunciar ante los órganos administrativos y judiciales competentes las vías de hecho administrativas que afecten el proceso electoral bajo su ámbito y las acciones de personas humanas o jurídicas privadas, pudiendo accionar sobre organismos, funcionarios, personas jurídicas y personas humanas;

17. Reunirse por derecho propio cuando lo estime conveniente;

18. Nombrar y remover sus propios empleados;

19. Las demás atribuciones que le confiera la ley y toda otra atribución que considere necesaria para el correcto ejercicio de las competencias y funciones encomendadas. a. solicitar informes a todos los organismos públicos estatales y no estatales y personas privadas, humanas y jurídicas vinculados con procesos electorales por sistema de voto con boleta electrónica;

Artículo 6°.- DIRECTORIO. COMPOSICIÓN. DESIGNACION. PRESUPUESTO. REGIMEN LABORAL. El Ente Nacional Electoral, estará integrado por un Directorio compuesto por un (1) Presidente y diez (10) Directores que durarán seis años en sus funciones, pudiendo ser nuevamente designados, sin limitación en el número de veces.

Las designaciones de los Directores serán renovadas por mitades cada tres años. En su primera reunión, el Directorio procederá a

designar un Vicepresidente por el término de un año. Una vez completado el procedimiento para la integración del Directorio, por sorteo se determinará qué Directores cumplirán el mandato de tres años.

Regulará su gestión financiera, patrimonial y contable por los reglamentos que dicte su Directorio, los que serán aprobados por el Poder Legislativo. En ningún caso podrá destinarse más del CINCO POR CIENTO (5%) de su presupuesto anual para gastos de funcionamiento básicos.

Sus manifestaciones de voluntad, tanto las que ordenen la disposición de recursos presupuestarios, como las que produzcan efectos jurídicos de cualquier alcance y naturaleza, deberán estar precedidas por dictamen contable y jurídico y estarán sujetas al control de la Auditoría General de la Nación.

Las relaciones con sus empleados se regirán por el Derecho Privado y se formalizarán por cualquiera de las modalidades previstas en la Ley de Contrato de Trabajo. Toda contratación, cualquiera sean los servicios a contratarse, deberá ser precedida por un procedimiento de concurso público.

Los miembros de su directorio serán seleccionados entre personas de reconocida cualificación y experiencia profesional, con título de abogado o contador público nacional y especialización en materia de derecho público y/o administración pública, con más de 25 años de ejercicio de la profesión. Todo ello previo cumplimiento de procedimientos públicos y competitivos.

Su designación se formalizará del siguiente modo:

a. dos (2) por la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, quién seleccionará a los mismos mediante Concurso Público y con dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la misma;

b. dos (2) por la Cámara de Diputados de la Nación, quién seleccionará a los mismos mediante Concurso Público y con dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la misma;

c. dos (2) por el Poder Ejecutivo Nacional, mediante Concurso Público de oposición y antecedentes;

d. dos (2) por las provincias Argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires , cuyos gobernadores integrarán un Tribunal con personas de reconocida trayectoria y conocimientos en la materia que convocará a Concurso Público de oposición y antecedentes;

e. dos (2) por los partidos políticos y confederaciones de orden nacional con representación en todas las Provincias y en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previo concurso público de oposición y antecedentes integrado por un Tribunal con personas de reconocida trayectoria y conocimientos en la materia.

f. el undécimo integrante será designado mediante Concurso Público de Oposición y Antecedentes convocado por los integrantes referidos en los incisos a, b, c y d de éste artículo y previa audiencia pública a realizarse en el Congreso de la Nación y en la cual se presentará a todos los postulantes, estableciéndose durante el plazo de treinta (30) días hábiles la posibilidad para cualquier ciudadano argentino de efectuar adhesiones u objeciones sobre la aptitud moral y legal de los postulantes.

El integrante referido en el inciso f. será quién presidirá el Ente Autónomo Electoral, conduciendo y ordenando las sesiones, que deberán convocarse públicamente con 15 (quince) días de anticipación, informando el orden del día y poniendo a disposición en una página electrónica todos los documentos relacionados con el mismo. Las sesiones serán de acceso libre para cualquier persona que lo desee.

El Presidente del Ente ejercerá la representación legal de la entidad. En los casos de ausencia o impedimentos transitorios será reemplazado por el Vicepresidente.

Todas las votaciones del ENAEL serán decididas por mayoría simple, salvo la expulsión de alguno de sus miembros que requerirá el voto afirmativo de la tres cuartas partes de los restantes miembros.

Artículo 7°. CONCENTRACION DE FUNCIONES Y DECISIONES.

El Ente Nacional Electoral concentrará todas las competencias y funciones atinentes a sistema encomendado, aún las que hubiesen sido delegadas por las leyes en el Poder Ejecutivo Nacional y/o en cualquier organismo de la administración pública nacional centralizada y descentralizada, así como también todas las atribuciones y asignaciones de derechos efectuadas por las leyes, decretos, cualquier otro acto administrativo individual o general, hechos administrativos y contratos en personas privadas, cualquiera sea la misma y cualquiera sea el organismo del que provenga la atribución. Por la presente Ley se derogan todas las disposiciones en tal sentido, debiendo los funcionarios a cargo de dichas competencias abstenerse de ejercerlas y coordinar con las autoridades de ENAEL los actos y procedimientos para formalizar el traspaso de las mismas.

Artículo 8°. - EQUIPAMIENTO. UNIDAD DE AFECTACION.

Todo el equipamiento con que se desarrollará un acto electoral por modelo de votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico constituye una Unidad de Afectación que, cualquiera sea su propietario, se encuentra sujeta a un régimen de dominio público.

Mientras dure su afectación al servicio electoral, tales bienes permanecerán bajo guarda, control, verificación y auditoría del ENAEL, quién autorizará su reposición, baja, alta, disposición y eventual reparación.

El equipamiento a incluir incluye las máquinas, los elementos de soporte técnico y el software y hardware, así como todo otro dispositivo, elemento y bien que tengan relación con los dispositivos principales, sea complementándolos o facilitando su utilización y funcionamiento.

Cualquier acción disposición o administración sobre la Unidad de Afectación deberá ser previamente autorizada por ENAEL, quién se ocupará del traslado, ubicación, operación, cambio y retiro durante los actos electorales.

Se efectuará un inventario de los bienes incluidos en la Unidad de Afectación.

Artículo 9º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Juan C. Romero.

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

El proyecto que presento y fundamento trata sobre la creación del ENTE NACIONAL ELECTORAL y la regulación legal de los denominados procesos electorales mediante sistema de voto con boleta electrónica o “los actos electorales que se realicen mediante votación con impresión del sufragio mediante sistema electrónico”, tal la expresión utilizada por el proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo Nacional y que obtuviera media sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (0018 -PE – 16 – OD, 691).

El proceso de elección de autoridades públicas constituye sin dudas, después del dictado de nuestra Carta Fundacional (constitutiva de la Nación Argentina), el acto más importante y significativo de la democracia representativa y republicana. El ejercicio del “voto”, no sólo es un derecho del pueblo argentino sino también de sus representantes, porque los legisladores y funcionarios electos por voto

popular tenemos derecho de sentirnos “legitimados” y verdaderamente “empoderados” por el pueblo.

Bajo esta premisa, corresponde primeramente manifestar la razón fundamental de éste Proyecto de Ley: la protección de los valores democráticos y del principio emanado del Artículo 37 de la Constitución Nacional, en cuanto dispone que “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia”.

Actualmente el sistema electoral no garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, no sostiene los valores democráticos y violenta la división de poderes.

Esta situación se manifiesta, por ejemplo, en la presencia de candidatos que, a su vez, ocupan u ocuparon hasta poco tiempo antes, cargos en el Poder Ejecutivo Nacional, pues gran parte de la organización y control del acto electoral se realiza con organismos que pertenecen justamente al Poder Ejecutivo Nacional. De este modo, quién tiene a su cargo una parte fundamental del acto electoral, al mismo tiempo participa y compite como candidato.

La arbitraria e irrazonable situación expresada, se agrava desde que, ante una eventual impugnación contra hechos y actos sucedidos o emitidos antes, durante o después del acto electoral, los órganos del Estado encargados de analizar y juzgar esas impugnaciones son los que tuvieron a su cargo gran parte de la organización del acto electoral y su control. Es decir, el juzgamiento nunca será imparcial e independiente en la medida que los jueces están juzgando sus propios actos.

Los fundamentos básicos de este proyecto, a su vez se ven reforzados con la vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamado “Pacto de San José de Costa Rica” (incorporada al derecho interno con jerarquía constitucional por el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional), en la medida que los arts. 8.1 y 25 de dicho acuerdo internacional garantizan a toda persona el derecho a ser oída y a un “recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes” en contra de cualquier acto que viole los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la propia Convención.

La jerarquía constitucional del Pacto de San José de Costa Rica obliga a observar criterios interpretativos que, por derivar de las normas y principios consagrados por esa Convención, no pueden ser obviados cuando se hallan en juego derechos y garantías fundamentales de las personas

Este Proyecto procura, entonces, consolidar una estructura administrativa, jurídica, financiera y presupuestaria del sistema electoral, proponiendo mecanismos que optimicen la gestión del proceso electoral y conduzcan al definitivo propósito de otorgarle independencia en las decisiones, especialización en su administración y control y autonomía en las instituciones a cargo de su implementación.

Con ese fin, se propone lo que denomino Ente Nacional Electoral, cuyas características institucionales y lineamientos de actuación y adopción de decisiones lo convierten en una institución verdaderamente autónoma respecto de todos los “actores” de un proceso electoral, respetando, por otra parte, las competencias y atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

La incorporación de tecnologías modernas a los procesos electorales, como lo que propone el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional (referido en el párrafo primero de este mensaje), constituye una práctica escasamente desarrollada en el derecho electoral comparado, aunque existen casos y normativas que aportan experiencias negativas y positivas, exitosas y no tanto (Brasil, Ecuador, Venezuela, Alemania, Holanda y algunos Estados Federados de los Estados Unidos de Norte América, entre otros).

Corresponde advertir que los procesos electorales con incorporación de tecnología electrónica estudiados en el ámbito internacional, no son todos iguales, presentando entre ellos diferencias en muchos casos sustanciales. Así también, han recibido distintas nominaciones en el derecho comparado, tales como “elección o referendo electrónico” (en el Consejo de Europa), “emisión del sufragio a través de instrumentos electrónicos” (distintos documentos de la Organización de los Estados Americanos), “sistema de votación por registro electrónico directo” (Help America Vote Act of 2002). Entre muchas otras.

Por esta razón, merece un análisis cuidadoso y abarcativo por parte de ésta Honorable Cámara que integro y, especialmente, debe asegurarse que su desarrollo e implementación se realice en el ámbito institucional adecuado. Este es uno de los principales motivos que fundamentan el Proyecto que aquí presento.

Sin dudas, los avances tecnológicos deben servir también para el ejercicio de los derechos y deberes democráticos. En este sentido, considero que es oportuno y conveniente la incorporación de técnicas que agilicen el proceso y faciliten su ejecución, aunque también advierto que esa incorporación debe ser confiable y transparente, debe legitimar al sistema ante el elector y, especialmente, debe desarrollarse bajo el manto de la institucionalidad republicana.

Este Proyecto, Señora Presidente, tiene un objetivo fundamental, como lo es asegurar la eficiencia y eficacia del sistema electoral en nuestro País, permitir la participación de todos los argentinos en condiciones de equidad y en ejercicio pleno de la Soberanía y el desarrollo moderno y sostenible, aunque con agilidad y transparencia, de los procesos. Especialmente, el Proyecto procura garantizar la transparencia en las actuaciones y la autonomía e independencia de las instituciones que administran el sistema.

Todo lo expresado en el párrafo anterior, conduce, a su vez, a un fin superior: la confiabilidad en el sistema y, con ello, la legitimación del proceso y sus resultados.

El proyecto que suscribo procura favorecer la institucionalidad. Dotar de institucionalidad al sistema electoral, procurando que las normas y las instituciones estén por encima de las decisiones individuales de los funcionarios, de los intereses de determinados sectores y de las conveniencias circunstanciales de sus actores.

También contiene los modos para propiciar y asegurar el ejercicio del derecho constitucional de toda persona y de los partidos políticos de acudir a las formas de participación ciudadana en ejercicio de la soberanía del pueblo. Garantizar la accesibilidad de toda persona al sistema y su información, mediante la utilización de los mecanismos constitucionales y legales que ofrezcan respuesta inmediata y eficiente a sus demandas de participación.

Claro que todo ello no sería posible sin optimizar el uso de los recursos físicos, financieros y el desempeño del talento humano e implementación y optimización de una plataforma de apoyo tecnológico y de sistemas de comunicación, acompañado de un proceso de formación, monitoreo y seguimiento que garanticen a la ciudadanía transparencia y efectividad en los eventos electorales.

Con ese objetivo, el Proyecto procura implementar un sistema de información y comunicación interno y externo dirigido a tales fines.

Si como nos manda la Ley y el sentido común, debemos elevar el nivel de satisfacción y confiabilidad de los ciudadanos y de las fuerzas políticas en el proceso electoral, proteger sus derechos y permitir el correcto ejercicio de sus deberes, el mejor camino es incrementar el nivel de profesionalización, asegurar la formación e idoneidad en el recurso humano que lo administra, optimizar la selección y evaluación de sus operadores y directivos, fortalecer la disposición de servicio en el ejercicio de sus funciones e implementar un esquema de control interno y externo en procura de la eficiencia y la eficacia.

Sólo así garantizaremos a la ciudadanía transparencia y efectividad en los eventos electorales y de participación ciudadana

En este sentido, considero importante tener presente que el sistema propuesto en el Proyecto remitido por el Poder Ejecutivo Nacional (al que me refiriera al inicio de este mensaje), involucra la manifestación de voluntad del votante a través de máquinas electrónicas que reciben y graban dicha decisión para, inmediatamente, imprimirla en papel, y, de ratificar el votante que el papel muestra su decisión anterior, concretar el acto de sufragio al depositar dicho papel en una urna de votación.

Es decir, se trata de un acto complejo. Desde el punto de vista jurídico, la manifestación de voluntad del elector bajo un sistema electrónico, se constituye a partir de una sucesión de actos que concluyen al momento de depositarse el voto papel en la urna.

Ahora bien, en el marco del requerimiento constitucional que caracteriza al voto como “universal” y “secreto”, las normas regulatorias deben prever lo necesario para que todos los argentinos puedan comprender el sistema y operarlo de manera libre, íntima y segura. Y es justamente esta realidad la que obliga al legislador a prever que los aparatos que reciben las manifestaciones del elector reúnan las condiciones de seguridad y precisión suficiente, al tiempo que permitan una operación fácil y ágil.

Por todos estos fundamentos, solicito a mis Pares el acompañamiento del presente Proyecto de Ley.

Juan C. Romero.