

**Dictamen sobre el Proyecto de Reforma
del Código Electoral de la Provincia de Entre Ríos**

Ref.: Expediente N° 27439 – Fecha de ingreso: 28/8/2024

Señores Presidentes de las Comisiones de Legislación General y de Asuntos Constitucionales, Juicio Político y Peticiones, Poderes y Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos: Diputado Marcelo López y Diputada Gabriela Lena

De mi mayor consideración:

En mi carácter de Juez Federal con competencia electoral en la Provincia de Entre Ríos, tengo el honor de elevar el presente dictamen con relación al proyecto de reforma del Código Electoral de la Provincia de Entre Ríos.

A continuación, se presentan las críticas y observaciones detalladas al proyecto, con el objetivo de asegurar un sistema electoral íntegro, transparente y equitativo.

1. Procedimiento de verificación del domicilio del elector (artículo 41 y 42)

En cuanto al artículo 41 del proyecto, se critica la regulación del procedimiento que permite verificar la veracidad del domicilio del elector, estableciendo la posibilidad de anular el último cambio de domicilio y comunicar dicha situación a la Secretaría Electoral Nacional dependiente del Juzgado Federal con competencia electoral del distrito Entre Ríos, como dispone el artículo 42 del proyecto. Este procedimiento, además, implica una injerencia significativa en la estabilidad del padrón electoral, al permitir modificaciones que pueden afectar la validez del domicilio registrado de los

electores sin una base suficientemente clara y detallada que garantice la correcta aplicación de los mecanismos de verificación.

Se cuestiona la validez de este procedimiento, la anulación y la comunicación resultante, en tanto se apartan de las "Pautas, procedimientos y condiciones para la fiscalización de domicilios del Registro Nacional de Electores y de los subregistros de electores de distrito", establecidas por la Acordada Extraordinaria 157/2017 de la Cámara Nacional Electoral. Dichas pautas fueron diseñadas con el propósito de asegurar un proceso homogéneo y equitativo en la verificación de los domicilios, evitando decisiones arbitrarias o desiguales que puedan perjudicar a los ciudadanos. El apartarse de estos lineamientos genera incertidumbre respecto a la objetividad y rigurosidad del nuevo procedimiento.

La aplicación de este nuevo procedimiento podría generar inseguridad jurídica y vulnerar los derechos políticos de los electores, al no respetar los estándares y principios de verificación vigentes a nivel nacional. Esta aleatoriedad legal se traduce en una posible vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad en el proceso electoral, lo cual es esencial para la legitimidad de todo proceso democrático. Además, el hecho de que la verificación de la veracidad del domicilio pueda ser llevada a cabo por el Juzgado de Paz sin una regulación estricta podría dar lugar a interpretaciones dispares y a la falta de uniformidad en las decisiones.

La ausencia de parámetros claros y uniformes no solo afecta la confianza del electorado, sino que también podría derivar en impugnaciones masivas y controversias durante el proceso electoral, comprometiendo su integridad y transparencia.

2. Financiamiento Político Ordinario (Título Décimo)

a) Falta de Regulación del Financiamiento Ordinario

El proyecto de reforma se centra exclusivamente en el financiamiento de las campañas electorales, sin contemplar el financiamiento ordinario o permanente de los partidos políticos, que es esencial para su desarrollo institucional, político y administrativo.

Esta omisión permite que los partidos recauden y utilicen fondos sin el control adecuado que garantice la transparencia en su funcionamiento fuera del período electoral, con la posibilidad de su aplicación a las campañas (artículos 216 inciso 4 y 221 del proyecto).

Además, la falta de mecanismos para la capacitación de mujeres y jóvenes, como lo establece el artículo 5 de la Ley 26.215, afecta la equidad y el fortalecimiento de la democracia, desperdiciando una inmejorable oportunidad para revertir o mitigar las desigualdades estructurales de estos colectivos históricamente discriminados en la actividad política partidaria.

Consecuencia: Al no regular este financiamiento ordinario, se crea una laguna normativa que desvirtúa toda la regulación del financiamiento de las campañas electorales, fomentando la existencia de fuentes de financiamiento no transparentes o ilícitas. Esto incrementa el riesgo de recaudación y uso de recursos sin control adecuado. Sin una regulación integral del financiamiento ordinario y de campaña, se comprometen la transparencia y la trazabilidad de los fondos, facilitando la entrada de financiamiento ilícito.

b) Falta de Trazabilidad de los Aportes (Bancarización y Cuenta Única o partidaria)

El proyecto permite el uso de aportes en efectivo, lo cual dificulta el control y la trazabilidad de los fondos. Se recomienda la bancarización obligatoria de todos los aportes y la utilización de una cuenta única (en caso de alianza) y partidaria (en caso de partido) para la financiación de las campañas, tal como está regulado en el ámbito federal por la Ley 26.215 y su modificatoria 27.504, que establece la bancarización obligatoria de todos los aportes y la apertura de una cuenta única por cada campaña, con el objetivo de garantizar la transparencia y trazabilidad de los recursos financieros.

Consecuencia: Sin mecanismos de control bancario y habilitando los aportes en efectivo, es imposible garantizar el seguimiento del flujo de fondos, afectando la transparencia y generando inequidades en la competencia electoral.

3. Delitos Electorales: Necesidad de Adherir al Código Electoral Nacional (Artículos 129 a 145)

Los delitos y faltas electorales presentan una naturaleza compleja y especial, lo cual hace recomendable adherir al Código Electoral Nacional en esta materia:

- **Organización Federal del Gobierno:** La Constitución Nacional (art. 1 y art. 75 inc. 12) delega la competencia penal al ámbito federal, lo que impide que la Provincia de Entre Ríos regule delitos penales electorales, aunque sí se encuentra habilitada para legislar sobre faltas administrativas electorales, por tratarse de una materia no delegada constitucionalmente.

- **Delitos y Faltas Electorales Simbólicas y Riesgosas:** Los delitos electorales tienen un carácter simbólico y su aplicación puede ser usada como herramienta política, lo que aumenta el riesgo de manipulación política. Para mitigar este riesgo se propone: 1) fijar procedimientos ágiles que permitan que las ilicitudes denunciadas y/o cometidas en un proceso electoral se resuelvan con antelación al inicio de otro proceso electoral distinto, y 2) asignar la competencia jurisdiccional a órganos del poder judicial de la provincia que comprendan y se especialicen en la materia electoral.

4. Faltas Electorales: Yuxtaposición Regulatoria

Debe revisarse la regulación en materia represiva electoral para evitar la superposición de supuestos de hecho idénticos o similares con consecuencias jurídicas diversas.

Ejemplo: El artículo 226 del proyecto sanciona como falta electoral la realización de espectáculos o reuniones públicas desde las 0:00 del día de los comicios hasta tres horas después de su cierre. Esta regulación entra en conflicto con el artículo 131 del Código Electoral Nacional, que regula un delito electoral y sanciona con prisión de quince días a seis meses a los organizadores de espectáculos públicos durante el mismo período. Esta yuxtaposición genera confusión y problemas en la aplicación de sanciones.

5. Control Patrimonial de los Partidos Políticos (Artículos 205 y 206)

a) Artículo 205: Control Patrimonial de las Campañas

El artículo 205 asigna al Tribunal Electoral la responsabilidad del control patrimonial de las campañas, pero no contempla la creación de un cuerpo de auditores especializados para garantizar la correcta fiscalización de los fondos, ni alguna otra alternativa viable que garantice la eficacia del control patrimonial.

Además, no se prevé separadamente la rendición de las cuentas de los fondos afectados a elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (P.A.S.O.)

Problemas Identificados:

1. **Falta de Auditores Especializados:** La ausencia de un equipo técnico capacitado en auditoría financiera puede derivar en un control ineficaz, debido a la complejidad de las transacciones propias de una campaña electoral.

2. **Necesidad de Expertise Técnico:** Se requiere un equipo con conocimientos específicos en contabilidad y financiamiento político para una fiscalización adecuada.

b) Artículo 206: Procedimientos Inadecuados para el Control Financiero

El artículo 206 establece la obligación de presentar informes de ingresos y egresos, pero no detalla los procedimientos específicos para garantizar un control exhaustivo.

Problemas Identificados:

1. **Procedimientos Vagos e Insuficientes:** No se definen criterios técnicos claros para las auditorías ni los plazos del control financiero, lo cual dificulta la verificación adecuada de los movimientos financieros.

2. **Riesgo de Incumplimiento:** La falta de regulación detallada incrementa el riesgo de incumplimiento por parte de los partidos, e impide la imposición equitativa y previsible de consecuencias jurídicas sancionatorias.

Propuestas de Mejora:

1. Creación de un Cuerpo de Auditores Especializados: Incorporar profesionales independientes con experiencia en finanzas para garantizar la supervisión adecuada. En este sentido, es muy interesante la posibilidad que contempla expresamente el proyecto de celebrar convenios con la justicia federal para la realización de las auditorías correspondientes, homogeneizando y articulando las reglas contables financieras y los deberes de cumplimiento en la rendición de las cuentas partidarias.

2. Asignación del Control al Tribunal de Cuentas de la Provincia: Evaluar la posibilidad de delegar el control patrimonial al Tribunal de Cuentas, que cuenta con la estructura necesaria para realizar una fiscalización eficiente.

3. Definición de Procedimientos Claros y Rigurosos: Establecer criterios detallados para la presentación de informes financieros, incluyendo plazos y mecanismos de control.

6. Procedimiento Sancionatorio Electoral

a) Contradicción entre los Artículos 146 y 237 (Juzgamiento de Delitos y Faltas Electorales)

El proyecto presenta una contradicción entre los artículos 146 y 237 en cuanto a la jurisdicción para el juzgamiento de delitos electorales. Mientras que el artículo 146 establece que los delitos se regirán por el Código Electoral Nacional, el artículo 237 otorga competencia al Tribunal Electoral Provincial para juzgar tanto delitos como faltas electorales, lo cual genera confusión sobre la autoridad competente.

Consecuencia: La falta de coherencia en la normativa genera inseguridad jurídica sobre la competencia real para juzgar los delitos electorales, lo cual podría derivar en procesos judiciales viciados o en la impunidad de los responsables. Es fundamental definir claramente la autoridad competente para evitar conflictos de jurisdicción y garantizar la aplicación adecuada de la justicia.

b) Procedimiento Sancionatorio por la Difusión de Encuestas (Artículo 199)

El artículo 199 introduce un procedimiento sancionatorio inquisitivo para la prohibición de la difusión de encuestas, que puede iniciarse de oficio o por denuncia. Este enfoque contraviene el sistema acusatorio que establece el Código Electoral Nacional y el Código Procesal Penal de Entre Ríos, representando una violación al debido proceso, ya que no garantiza la participación efectiva de los afectados en su defensa.

Consecuencia: Al operar bajo un sistema inquisitivo, se corre el riesgo de vulnerar los derechos de defensa de los involucrados, lo que podría derivar en sanciones arbitrarias y en la falta de un juicio justo.

7. Publicidad Electoral

a) Ambigüedad en la Regulación de la Publicidad (Artículo 195)

El proyecto establece regulaciones sobre la publicidad electoral, pero no define claramente el concepto de "confusión" en los mensajes publicitarios. Esta falta de precisión permite interpretaciones subjetivas y puede perjudicar la equidad electoral. Además, el procedimiento previsto para la suspensión de la publicidad no garantiza el derecho de defensa de los afectados, lo que constituye una violación del debido proceso.

Consecuencia: La falta de claridad en los criterios para definir qué constituye confusión o desinformación podría ser utilizada de manera arbitraria para suspender la publicidad de ciertos candidatos, afectando la equidad en la competencia y vulnerando la libertad de expresión.

Propuestas de Mejora:

1. **Definir el Concepto de Confusión:** Es fundamental establecer una definición clara y precisa del concepto de "confusión" en la publicidad electoral para evitar interpretaciones subjetivas.

2. **Garantizar el Derecho de Defensa:** Asegurar que el procedimiento de suspensión de la publicidad incluya la posibilidad de defensa de los candidatos involucrados, respetando el debido proceso.

8. Autoridades Partidarias Electorales de Control Patrimonial

a) Artículo 202: Subadministradores Departamentales

El artículo 202 permite la designación de subadministradores departamentales sin definir claramente sus funciones. Esto crea confusión y puede generar una irresponsabilidad organizada, donde no haya claridad sobre quién asume la responsabilidad en diferentes fases del proceso electoral.

Respuesta al argumento de la “descentralización”: Si bien es cierto que las campañas en el interior de la provincia están descentralizadas en sus administraciones, esto no justifica la falta de precisión en las funciones y responsabilidades de los subadministradores. La descentralización debe ir acompañada de mecanismos claros de control y supervisión, para que los subadministradores respondan adecuadamente ante las autoridades centrales, asegurando que los recursos y decisiones en cada región cumplan con los mismos estándares de transparencia, trazabilidad y legalidad que en las áreas centrales.

9. Transparencia y Equidad

a) Exclusión de Internet en los Mecanismos de Financiación de Campañas (Artículo 208)

El proyecto no incluye mecanismos para financiar la publicidad en internet y redes sociales, lo cual deja obsoleta la normativa frente a los medios digitales actuales. La publicidad online es clave en las campañas políticas modernas, y su omisión en el financiamiento electoral reduce la capacidad de fiscalización y control sobre un medio que tiene un impacto cada vez mayor.

Consecuencia: Al no regular el gasto en medios digitales, se crea un vacío normativo que permite la utilización de recursos sin control adecuado, debilitando la transparencia y favoreciendo la competencia desigual.

Propuesta de Mejora: Se sugiere contemplar la celebración de acuerdos de buenas prácticas de comunicación política con corporaciones digitales, como Google, Facebook y Twitter, tal como se ha hecho en otros países. Ejemplos incluyen memorándums de entendimiento celebrados por la Cámara Nacional Electoral con estas plataformas y experiencias similares en México y Brasil.

10. Conclusiones y Sugerencias Finales

El proyecto de reforma del Código Electoral de la Provincia de Entre Ríos contiene innovaciones valiosas, tales como la incorporación de la Boleta Única de Papel y el intento de regular el uso de fondos en la actividad política partidaria. Sin embargo, las falencias relacionadas con la regulación del financiamiento político, la ausencia de mecanismos de trazabilidad, y la incompatibilidad en los procedimientos para el juzgamiento de infracciones y delitos electorales deben ser subsanadas para garantizar la transparencia y la integridad del proceso electoral.

Exhorto a las Comisiones a revisar los artículos mencionados, con el objetivo de subsanar los problemas identificados y fortalecer el sistema electoral provincial, asegurando su integridad, equidad, transparencia y confiabilidad. Además, se recomienda considerar la posibilidad de incorporar auditores independientes y especializados, así como mecanismos claros de trazabilidad para el financiamiento tanto ordinario como de campaña. Solo a través de una regulación rigurosa y detallada se podrá lograr un proceso electoral que brinde garantías a todos los actores involucrados y que promueva una verdadera igualdad de oportunidades en la participación democrática.

Sin otro particular, los saludo con mi mayor consideración, quedando a entera disposición para realizar las aclaraciones o ampliaciones que entiendan necesarias y conducentes.