



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
SANCIONA CON FUERZA DE LEY:**

Capítulo I

Publicidad y Propaganda

Artículo 1º: La publicidad y propaganda electoral se rige por las disposiciones de la presente Ley, cuyas normas son de orden público.

Tienen por finalidad ordenar la conducta de todos aquellos que participen en las campañas electorales desarrolladas dentro del territorio de la Provincia de Entre Ríos, en particular:

- a) Los partidos políticos, confederaciones y alianzas electorales que postulen precandidatos y candidatos.
- b) Los precandidatos y candidatos, estén o no ejerciendo funciones públicas;
- c) Las personas que presten servicios de publicidad y/o propaganda electoral, bajo cualquier modalidad o vínculo con los precandidatos o candidatos, partidos políticos, confederaciones o alianzas electorales.

Artículo 2º: Las campañas electorales se extienden desde 35 días hasta 48 horas previas al día del comicio.

Los precandidatos o candidatos que prestaren función o cargo público de cualquier categoría, en cualquiera de las jurisdicciones, poderes y competencias del Estado Nacional, Provincial, Municipalidades o Comunas, tienen prohibido realizar publicidad del Estado desde seis (6) meses anteriores al inicio del cronograma electoral.

Durante ese período, sólo se puede dar a publicidad indicaciones por razones de emergencia climática o sanitaria o reglamentaciones de excepción sin indicación de nombres, fotografías, logos, textos o colores relacionables con algún candidato o agrupación que participe en la contienda electoral.

Se prohíbe a los funcionarios que fueran candidatos participar de actos realizados por las autoridades del Estado nacional, Provincial, Municipal o Comunal, durante los 35 días previos a la fecha del comicio.

Los funcionarios precandidatos y/o candidatos tienen vedado por igual término el protagonismo personal en los actos inaugurales de obras públicas, eventos, reparto de bienes, subsidios, o cualquier otro hecho similar. Quien reemplace al funcionario debe ajustar su intervención a lo estrictamente institucional.

La inauguración de obra pública y la ejecución de políticas sociales por el funcionario que fuera precandidato y/o candidato, como propaganda o publicidad de campaña, constituye falta ética grave pasible de remoción en el cargo.

Artículo 3º: Los medios de comunicación no están autorizados para publicar resultados de encuestas o pronósticos electorales ni referirse a sus datos desde 35 días antes del día del comicio y hasta la finalización del escrutinio definitivo.

En toda publicación de encuestas o pronósticos que se hiciera dentro del tiempo autorizado, debe citarse la fuente de información.

Artículo 4°: La limitación temporal de la campaña prevista por el art. 2° es aplicable a los demás medios de comunicación tales como: teléfono fijo, *twiter*, *wathsap*, *instagram*, mensajes de texto o por audios, internet, radio, cines, correos electrónicos, cartelería, folletos, volantes, cartas, revistas, periódicos y todo otro medio apto para la realización de publicidad o propaganda.

La publicidad o propaganda electoral realizada en infracción a la limitación temporal dispuesta por el art. 2° se considera afectación al ciudadano usuario o consumidor y hará pasible a las empresas responsables de prestar el servicio del pago de la multa que disponga la reglamentación.

Artículo 5°: Se prohíbe la realización de propaganda o publicidad electoral mediante elementos que cuelguen sobre las calzadas o se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico o cualquier otra red de servicio o que involucre componentes urbanos tales como: cordones de aceras, veredas, calles, puentes, parques, postes, fuentes, estatuas, escaleras, semáforos, garitas, refugios y edificios públicos.

Artículo 6°: No se admite la utilización del plástico para la confección de carteles, banderas, banderines y pasacalles, cualquiera fuese su grosor y dimensiones.

Artículo 7°: Se prohíbe colocar afiches, pintar o instalar propaganda sobre el arbolado público, los demás recursos naturales y bienes comunes.

Artículo 8°: Comunicado que sea el cronograma electoral, el Tribunal Electoral Provincial debe convocar a los partidos políticos, confederaciones y alianzas electorales que hayan postulado precandidatos o candidatos en la Provincia, sus Municipalidades y/o Comunas, a una Audiencia pública con la finalidad de impulsar un acuerdo para la convivencia y eliminación de toda forma de violencia en el desarrollo de las actividades de campaña.

Artículo 9°: El Tribunal Electoral Provincial es el encargado de dictar el “*Código de Ética*” para el uso y ejercicio de buenas prácticas de campaña electoral.

Artículo 11°: El responsable de campaña y el responsable económico del partido, confederación o alianza electoral que participe en el comicio está obligado a informar el nombre y domicilio del responsable político de campaña de cada localidad.

El listado de responsables de campaña debe ser publicado en el sitio del Tribunal Electoral Provincial de Internet o del medio que en el futuro lo reemplace.

Capítulo II

Financiamiento de Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas Electorales reconocidas por el Tribunal Electoral Provincial

Artículo 12°: El Estado Provincial financia la publicidad y propaganda electoral en radios, televisión y medios digitales de comunicación a los partidos, confederaciones o alianzas electorales en el orden Provincial, Municipal o Comunal y garantiza el acceso a los medios sin discriminación.

El monto destinado al financiamiento de publicidad y propaganda de campaña electoral se rige por la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos Provincial.

Los espacios de radio y televisión se asignan a los partidos, confederaciones o alianzas electorales provinciales, Municipales y Comunales que participen en el acto comicial en forma gratuita y en igualdad de condiciones y oportunidades.

Artículo 13°: El Tribunal Electoral Provincial es la autoridad de aplicación, responsable de reglamentar, sortear, asignar y vigilar los espacios otorgados para publicidad o propaganda de campaña cuidando que todos presenten similar formato y diseño e igual tiempo de duración.

Artículo 14°: Toda publicación o propaganda electoral debe ser precedida por Resolución firmada por las autoridades responsables de campaña.

Artículo 15°: Corresponde al Tribunal Electoral Provincial llevar registro de medios de comunicación y asignar por sorteo público el o los medios, fecha y espacio que ha de utilizar cada Partido Político, Confederación o alianza electoral provincial, municipal o comunal, en su respectivo ámbito de participación.

Una vez asignado medio, fecha y espacio, el Partido, Confederación o Alianza Electoral indicados en el párrafo precedente debe celebrar contrato con el medio de comunicación que resultó elegido por sorteo, en el que conste el importe acreditado, fecha y hora de difusión de la pauta publicitaria electoral.

Artículo 16°: El importe de las tarifas aplicadas a los gastos por publicidad o propaganda electoral es el ordinario y corriente de las tarifas comerciales.

Artículo 17°: La información sobre medios de comunicación que prestan servicio de publicidad y propaganda electoral, tarifas, asignación, etc., es pública, veraz, completa y oportuna. Se accede a la misma por la página del Tribunal Electoral Provincial y en todos los aspectos atinentes al tema se rige por el principio de transparencia.

Una vez aprobadas las rendiciones de cuenta de gastos de campaña, toman estado público.

Artículo 18°: El Tribunal Electoral Provincial monitorea las pautas publicitarias de campaña y lleva el control de cumplimiento cualquiera fuese el medio de comunicación contratado.

En caso de surgir discrepancia entre el resultado del monitoreo del Tribunal Electoral Provincial y los instrumentos que acreditan el contrato o lo efectivamente ejecutado, se dispone una auditoría especial a costa del Partido, Confederación o Alianza Electoral, con el fin de que emita informe sometido a aprobación de la autoridad electoral.

Capítulo III

Disposiciones generales y Definiciones

Artículo 19°: A los fines de la aplicación de las normas del presente régimen se entiende por:

- 1.- “*Campaña electoral*” al conjunto de actividades lícitas promovidas por los partidos políticos, confederaciones o alianzas electorales con el propósito de difundir sus programas electorales y promover candidaturas.
- 2.- “*Publicidad electoral*”: Es la que se realiza para promover candidaturas a través de los medios de comunicación y dentro del período que autoriza la Ley;
- 3.- “*Propaganda electoral*”: Son el conjunto de acciones que pretenden influir colectivamente, utilizando para ello los medios de comunicación social.

Artículo 20°: El incumplimiento de las normas contenidas en este régimen autoriza la imposición de multa a favor del Estado Provincial y obliga a la autoridad electoral a formalizar denuncia ante el Ministerio Público Fiscal.

Artículo 21°: El clientelismo político electoral caracterizado por dádivas u otras formas de favoritismo y la compra directa o indirecta de votos constituyen una prácticas antidemocráticas que la Provincia de Entre Ríos considera soborno y falta ética grave, pasible de la más elevada sanción pecuniaria que fije la reglamentación.

Sin perjuicio de la aplicación de las penalidades económicas previstas en el párrafo precedente, la autoridad o cualquier ciudadano que estuviere en conocimiento del hecho o quien hubiera sido víctima de la exacción debe efectuar la pertinente denuncia ante el Ministerio Público Fiscal.

Artículo 22°: La intervención indebida sobre material propagandístico o publicitario de un competidor por otro, la rotura de material, irrumpir, obstaculizar o impedir actividades de competidores, constituye falta grave pasible de sanción económica y pago de indemnización.

Artículo 23°: El presente ordenamiento se rige supletoriamente por la Ley n° 5170, la ley electoral n° 2988 y su modificatoria n° 10.356, el Código Electoral Nacional (Ley n° 19.945 y sus modificatorias) y la Ley Nacional de Financiamiento de los Partidos Políticos n° 26.215 y comienza a regir a partir de su reglamentación.

Artículo 24°: El Poder Ejecutivo reglamentará la presente dentro del plazo de 60 días a partir de la fecha de su sanción.

Artículo 25°: De forma.

FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

Por una campaña transparente, equitativa y limpia.

La Provincia de Entre Ríos, titular de una de las Constituciones más avanzadas de la Argentina, tiene en sus manos la posibilidad de dotar de mayor calidad institucional al régimen electoral, con el objetivo de promover buenas prácticas y herramientas de transparencia en la tramitación de las campañas electorales.

Las últimas campañas electorales dejaron en evidencia las falencias de un sistema vulnerable, amoldado cada vez más a la pelea encarnizada por el elector, por atrapar sus horas de vigilia, el espacio público, los bienes comunes, aumentando la presión hasta último momento, en un claro uso y abuso del Estado para hándicap de quien tuviese el doble rol de funcionario y a la vez, candidato.

De tal manera, cuando la ciudadanía es nivelada para abajo, el resultado es la pérdida de calidad institucional, efecto nocivo que repercute en el conjunto de la sociedad, poniendo, por añadidura, en riesgo, derechos y oportunidades de las generaciones que vienen.

El 13 de mayo de 2015, “La Nación” publicó un interesante artículo del Dr. Carlos José Lapacette, (abogado recibido en la UCA y doctorado en la UBA), que es digno de destacar pues se refiere al tema que nos ocupa señalando que la legislación vigente “... *consagra la más asombrosa desigualdad, porque deja la puerta abierta para que los oficialismos, de cualquier signo, gasten ingentes sumas de dinero en una publicidad oficial cuya única finalidad es la de captar la voluntad de los votantes. La dureza de las exigencias impuestas a los partidos políticos y en general a los particulares contrasta con la ilimitada discrecionalidad que se reservan quienes están en el poder. “Fútbol para todos”, el uso de colores, o la desvergonzada utilización de nombres propios para identificar el accionar de los entes estatales son meros ejemplos de la promiscuidad en*

la que se confunden los anuncios oficiales y el marketing partidario...Entre semejante fandango de ilegalidad, sólo se ha escuchado la queja, tan solitaria como valiosa, que por estos días efectuó la Cámara Nacional Electoral. En un meritorio testimonio, sus integrantes denuncian la desigualdad que trasunta la publicidad electoral anticipada y el alto grado de opacidad que ella genera respecto de las fuentes de financiamiento”.

Siendo la publicidad oficial un mecanismo muy valioso de comunicación del Estado para con la ciudadanía, cuando no se la regula exhaustivamente, es causal de una notable asimetría en la competencia electoral.

De esta manera, los gobiernos de turno tienen acceso a distintos recursos públicos que les facilitan comunicar o ganar posiciones frente a determinados asuntos, o bien poner a la opinión pública en contra de los opositores.

Las fuerzas políticas que no ocupan puestos de gobierno a ningún nivel se encuentran con una gran desventaja ya que difícilmente pueden acceder a la misma magnitud de exposición y financiamiento para poder llegar a la ciudadanía con sus ideas.

Es así, entonces, que el uso indebido de los recursos públicos es un problema cada vez más visible en nuestra provincia, que se acentúa durante los períodos electorales.

La utilización de la publicidad oficial como un mecanismo alternativo de propaganda política por parte de los gobiernos se posiciona como una de las prácticas más comunes.

No sólo es violento que el votante sea “emboletado”, buscado y llevado a votar, no sólo es indigno que se compre el voto a cambio de una chapa o de la promesa de un nombramiento. También es una forma de violencia y de indignidad que quien inaugura un cordón cuneta o un hospital o una escuela pagados con fondos públicos (es decir, por todos), haga campaña parasí o por su parcialidad.

La Cámara Nacional Electoral, en el fallo 3605/05 ha dicho que la compra de votos es el “*mecanismo en el que los votantes son sobornados para que se comprometan a un particular y determinado comportamiento electoral, afectando así las bases mismas de*

*la representación y de la democracia.-...-La práctica clientelar tiene efectos extremadamente perniciosos sobre los principios fundamentales del régimen representativo y, en particular, **sobre la expresión genuina de la voluntad del elector, que es su presupuesto***”.

En Acordada n° 100 del 20 de agosto del año 2015, la Cámara constituida por los Dres. Corcuera, Dalla Vía y Munné, consideraron que “*el ejercicio del voto da sentido al principio según el cual el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes (confr. Fallos 310:819)...-*”.

“...-A raíz de lo expresado, el Estado tiene un interés eminente en preservar la “integridad” del proceso electoral, asegurando que el derecho a votar **no se vea menoscabado por la confusión o una influencia indebida en la voluntad de los electores** (cf. Art. Fallos 328:1825)...-Así se ha procedido, por otra parte, en procesos electorales anteriores, cuya evaluación motivó que esta Cámara manifestara su “convencimiento acerca de la necesidad de que se estudiaran posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales” (cf. Acordada CNE 77/09)”.

Si observamos América Latina advertiremos cómo los países que han tenido un proceso de consolidación de los sistemas democráticos (Chile y Uruguay) han logrado sancionar normas que garantizan igualdad de oportunidades, transparencia y buenas prácticas electorales en materia de publicidad y propaganda, no sólo para proteger al elector, sino también, a los participantes del comicio (candidatos, fuerzas políticas, fiscales, militantes, autoridades, agrupaciones políticas).

Para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos la “campaña electoral” debe sujetarse a normas y pautas de actuación que deben garantizar y permitir la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos.

El I.I.D.H. señala que las campañas electorales reúnen dos elementos: el proselitismo político tradicional y los medios de comunicación. En el primero de los casos se

manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y electores. En el segundo, la emisión de los mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de electores por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto, mayor.

El TRICEL (Tribunal calificador de Elecciones) en su “Manual de Campañas Electorales” señala que los candidatos buscan ser elegidos. El proceso se realiza a través de la propaganda electoral y de acceso a los medios de comunicación.

De allí la importancia de regular las campañas electorales, con el fin de:

- a) Contribuir al establecimiento de condiciones equitativas en la competencia electoral, sobre todo, al momento de realizar propaganda electoral.
- b) Evitar una competencia desequilibrada entre candidatos.
- c) Evitar el gasto desenfrenado o excesivo de dinero por parte de aquellos candidatos que cuentan con una mayor cantidad de recursos.
- d) Evitar el proselitismo o propaganda partidaria en las inauguraciones de obras públicas, tanto del gobierno provincial como en los estamentos municipales o comunales, así como en la ejecución de políticas sociales. Los votantes no deben rehenes de los funcionarios y los fondos públicos no deben subalternizarse en sus fines ni desnaturalizarse la universalidad de sus orígenes.
- e) Impedir que grupos sociales que obtienen sus ingresos a través de actividades ilícitas, como son el narcotráfico y el lavado de dinero, puedan aportar grandes sumas de dinero a campañas electorales. En este sentido, los límites actúan como barreras al ingreso de grandes cantidades de dinero provenientes de dichas actividades.

El proyecto que traemos a consideración de los señores diputados persigue dotar al proceso electoral y a la actuación de partidos políticos, confederaciones o alianzas electorales que postulen precandidaturas o candidaturas en territorio provincial, de mayor igualdad, oportunidades y transparencia.

La materia sujeta a normativización es procedimental y por lo tanto, competencia de la Provincia, que, además, ejerce el poder de policía respecto del cuidado de los bienes públicos o los bienes comunes, preservándolos de cualquier afectación o daño ocurrido como consecuencia de las malas prácticas de campaña.

Pretendemos proteger al elector frente al embate de grupos o publicidad que por medios lícitos, abusivos o contrarios a la buena fe electoral, es presionado para elegir.

Pero, también, es nuestro norte proteger a los Partidos Provinciales, Municipales o Comunales, asegurándoles espacios igualitarios de presentación pública desde los cuales realizar sin costo –pues el gasto es a cargo del Estado Provincial-, como sucede con el sistema de publicidad de Campaña imperante a nivel nacional-.

En pos de tal objetivo, hemos previsto un plazo de campaña electoral similar al del régimen electoral nacional (35 días), con cese 48 horas antes del día del comicio y reforzado la limitación a los candidatos que ocupan cargos o funciones públicas con la finalidad de impedir el aprovechamiento de lo público para fines proselitistas extraños a la función, generadores de indebida e irritante desigualdad ante la ley durante el proceso electoral.

Estamos convencidos de que el Estado debe financiar las campañas electorales con la mayor transparencia y estricto sentido de equilibrio, justicia e igualdad.

Desde ya que, como sucede con la legislación nacional, compartimos el criterio de que el gasto electoral debe ser limitado.

En tiempos de dificultades y desfinanciamiento, el derroche es recibido por el ciudadano como una verdadera afrenta.

Por ello se debe regular no sólo el gasto de campaña sino también, el uso del espacio público, de los bienes comunes, que no pueden ser tomados por asalto para ser abandonados el día siguiente de la votación, como si fuera tierra de nadie.

Hay que empezar a instalar el lema “por una campaña transparente y limpia” y, en tal sentido, cuanto menos plástico se derroche, cuanto menos basura se produzca, más se estará cuidando el ambiente urbano, en el que conviven los votantes.

La propuesta que ponemos a consideración de los señores Diputados tiene como propósito:

- a) Evitar la manipulación del elector. La divulgación de encuestas, por ejemplo, conspira contra la libertad del elector. De igual manera la promesa de empleo, la compra del voto, etc.
- b) Se deben respetar los espacios públicos, en particular Escuelas, Hospitales, Universidades, Edificios, Monumentos y lugares de valor histórico o que puedan colocar en riesgo las personas que integran los equipos de campaña o los transeúntes.
- c) Se deben respetar los recursos naturales y paisajísticos.
- d) Debe existir un compromiso de no violencia (verbal, propagandística, publicitaria). Se debe evitar la agresividad en cualquiera de sus manifestaciones. La democracia nos exige forzar la creación de un clima de respeto. La buena fe debe presidir el proceso electoral.

A los mecanismos tradicionales de publicidad y propaganda, se le han agregado nuevas herramientas cuyo uso también debe ser considerado y regulado. Tal, por ejemplo, el caso de *Twitter, Wathsap, Instagram*, Internet, etc., cuya utilización política ha llevado a prácticas que invaden la intimidad, sin horario, día ni consideración por el usuario del servicio, hasta adquirir niveles exasperantes que, probado ha sido, no garantizan mayor colecta de votos, por el contrario, generan efectos adversos.

En un artículo publicado por Transparencia Internacional utilizando como datos los aportados por “CorruptionPerceptionsIndex 2016”, la organización señala que *“la publicidad oficial es un recurso público de gran concentración monetaria y que posee un alto riesgo de ser utilizada con discrecionalidad. Debido a la falta de normas, en algunos casos, y por la complejidad para la definición de criterios claros y objetivos para su utilización y distribución equitativa, ese riesgo aumenta aún más en años electorales. El límite entre “público” y “privado” desaparece para volverse cada vez más difuso suponiendo una desventaja notable para el resto de los competidores en una contienda electoral. Por ello, el control de la inversión, distribución y utilización de los fondos públicos en materia de publicidad oficial es un elemento fundamental para alcanzar una mayor transparencia en la gestión pública, a fin de evitar irregularidades en el manejo de fondos públicos, generar equidad en la competencia electoral y garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión”*.

El proyecto que traemos a consideración de nuestros pares se inscribe en el contexto de una realidad que debe ser modificada. Más aún cuando los pueblos nos están dando señales de agotamiento frente a las fallas de la clase política, que termina dañando la calidad del sistema democrático.

Ahora es cuando debemos actuar. La demanda de mayor transparencia, de apego a la Ley ocurre hoy. La crisis de legitimidad es ahora y la reacción de la sociedad tarde o temprano emerge, sorprendiéndonos con la expresión pendular de los procesos históricos.

En consecuencia, proponemos mejorar el sistema electoral en la faceta que corresponde a las “campañas electorales” prestando especial atención y dedicación al aspecto medular del objeto de regulación: publicidad y propaganda.

Agradecemos a nuestros pares el acompañamiento del presente proyecto.