

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2018

ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 986

Impreso el día 13 de noviembre de 2018

COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA Y
ASUNTOS PENALES Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Dictamen en los proyectos de ley de varios señores senadores por el que se modifica el Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos. (S-3698, 4011, 3727, 3730/18 y S-115, 606/17)

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Asuntos Constitucionales, Justicia y Asuntos Penales, y Presupuesto y Hacienda han considerado los proyectos del señor senador Pichetto y otros, registrado bajo expediente S-3698/18; de la señora senadora Brizuela y Doria y otros, registrado bajo el expediente S-3727/18; de los señores senadores Rozas y Braillard Poccard, registrado bajo el expediente S-3730/18; de la señora senadora Fiore Viñuales, registrado bajo el expediente S-115/17; de la señora senadora Odarda, registrado bajo el expediente S-606/17; y la fe de erratas registrada bajo el expediente S-4011/18, por los que se modifican el régimen de financiamiento de los Partidos Políticos; y por las razones que dará el miembro informante, aconsejan la aprobación del siguiente:

TÍTULO I CAPÍTULO ÚNICO
MODIFICACIONES A LA LEY DE FINANCIAMIENTO DE
LOS PARTIDOS
POLÍTICOS LEY N° 26.215

Artículo 1°.- Incorpórase como artículo 16 bis de la Ley N° 26.215 y sus modificatorias, el siguiente:

"Artículo 16 bis.- Aporte en dinero. Los aportes en dinero deberán ser efectuados únicamente mediante transferencia bancaria, cheque, tarjeta de crédito o débito, o plataformas y aplicativos digitales siempre que éstos permitan la identificación fehaciente del donante y la trazabilidad del aporte.

Las entidades bancarias o administradoras de tarjetas de crédito o débito deben informar a la agrupación política destinataria del aporte, la identidad del aportante y permitir la reversión en caso de que el mismo no sea aceptado por el destinatario, sin necesidad de expresión de causa por parte de este último.

En el caso de recibir contribuciones prohibidas o que excedan los montos máximos previstos en esta Ley, la agrupación política deberá rechazar y revertir la operación en el término de Diez (10) días hábiles de recibida la misma. En caso de no resultar posible la identificación del donante a los fines de la reversión de la operación, dichos aportes serán girados con destino al Fondo Partidario Permanente administrado por el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, establecido en el artículo 6 de la presente Ley.

En el caso de recibir contribuciones prohibidas o que excedan los montos máximos previstos en esta Ley, la agrupación política deberá rechazar y revertir la operación en el término de Diez (10) días hábiles de recibida la misma. En caso de no resultar posible la identificación del donante a los fines de la reversión de la operación, dichos aportes serán girados al “Fondo de Financiamiento del Programa para Personas Con Discapacidad” del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) descripto en el Anexo II que forma parte del artículo 7° de la ley 24.452.”

Artículo 2º -Incorpórase como artículo 16 ter de la Ley N° 26.215 y sus modificatorias, el siguiente:

“Artículo 16 ter. — Registro de Trazabilidad de Aportes a Agrupaciones Políticas”. Las agrupaciones políticas registrarán los aportes privados recibidos en el “Registro de Trazabilidad de Aportes Electorales”, que deberá crear la Cámara Nacional Electoral y estará disponible en su sitio “web”.

El registro deberá efectuarse en el término máximo de SIETE (7) días hábiles desde la recepción del aporte en la cuenta bancaria de la agrupación política.

La Cámara Nacional Electoral instrumentará una consulta con los mecanismos de control pertinentes a los efectos de autorizar el uso de dichos fondos u ordenar al partido o agrupaciones políticas la reversión de los mismos. La Cámara Nacional Electoral realizará este control en un plazo de Siete (7) días hábiles. En caso de no poder ser revertidos, los fondos serán destinados al “Fondo de Financiamiento del Programa para Personas Con Discapacidad” del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) descripto en el Anexo II que forma parte del artículo 7° de la ley 24.452.”

Artículo 3°.- Sustitúyese el artículo 44 quater de la Ley 26.215, que quedará redactado de la siguiente manera y el 44 quater

Artículo 44 quater – Desde ocho (8) días antes de cada elección y hasta tres horas después de su cierre, ningún medio de comunicación, ya sean éstos audiovisuales, de radiodifusión, gráficos, Internet, u otros, podrá publicar resultados de encuestas o sondeos de opinión, o pronósticos electorales, ni referirse a sus datos.

Dentro del plazo que la presente ley autoriza para la realización de trabajos de sondeos y encuestas de opinión, los medios masivos de comunicación deberán citar la fuente de información, dando a conocer el detalle técnico del trabajo realizado.

Los medios de comunicación que incumplan esta disposición podrán ser sancionados con multa del 0,1% (cero coma uno por ciento) al 10% (diez por ciento) de la facturación de publicidad obtenida en el mes anterior a la comisión del hecho.

El proceso de aplicación de la sanción, que podrá iniciarse de oficio o por denuncia, estará a cargo del juez federal con competencia electoral del distrito del domicilio de la empresa y la decisión será apelable ante la Cámara Nacional Electoral.”

Artículo 4° - Incorpórase como artículo 44 quinquies de la Ley N° 26.215, el siguiente:

“Artículo 44 quinquies: Las empresas de encuestas y sondeos de opinión que incumplan las disposiciones precedentes serán pasibles de las siguientes sanciones:

- a) Llamado de atención;
- b) Apercibimiento;
- c) Multa de 500.000 a 5.000.000 de pesos;
- d) Suspensión de la inscripción en el Registro;
- e) Cancelación de la inscripción en el Registro.”

Artículo 5°.- Sustituyese el artículo 63 de la Ley N° 26.215 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 63.- Los candidatos, los precandidatos, el presidente y tesorero del partido y los responsables políticos y económico financiero de campaña serán pasibles de inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios, cuando:

- a) autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de las establecidas en esta ley para el financiamiento de la actividad del partido político o de la campaña electoral.
- b) no puedan acreditar debidamente el origen y/o destino de los fondos recibidos.
- c) recibieran o depositaran fondos en cuentas distintas de las previstas en los artículos 20º y 32º;
- d) habiendo retirado sus candidatos, no restituyeran el monto recibido en concepto de aporte de campaña, en los términos del artículo 39;
- e) recibieran donaciones, aportes o contribuciones en violación a lo dispuesto por los artículos 15º y 16º;
- f) realizaran gastos en prohibición a lo previsto en los artículos 45º, 47º y 48º.
- g) Contrataren o adquirieren, por sí o por terceros espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales, en violación a lo previsto en el artículo 43º.

Artículo 6.- La presente Ley entrará en vigencia el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 7.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la Comisión, 7 de noviembre de 2018.

María M. Odarda

INFORME

La aprobación del dictamen de mayoría establece modificaciones al sistema electoral muy nocivas para nuestra democracia. No sólo reduce a la mitad el tiempo de publicidad audiovisual gratuita establecido en la reforma electoral de 2009, que perjudicará principalmente a los partidos pequeños, sino que además, habilita el financiamiento empresario de las campañas electorales.

El ejercicio de derechos políticos es incompatible con la esencia de las personas jurídicas. Como sostiene el filósofo Ronald Dworkin: “Las empresas son ficciones legales. No tienen opiniones propias para contribuir y derechos para participar con la misma voz y voto en la política”¹. Autorizar a que las empresas participen de la política sería contrario a la esencia de la vida democrática. Es que el ejercicio de ciudadanía, en su sentido más estricto, presupone tres modalidades de actuación cívica: ius suffragi (derecho de votar); ius honorum (derecho a ser votado) y derecho a influir en la formación de la voluntad política a través de instrumentos de democracia directa,

¹ (DWORKIN, Ronald. “The Devastating Decision”. In: The New York Times Review of Books, 25.02.2010)

como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular. Por sus propias características, tales modalidades son inherentes a personas físicas, siendo un disparate extenderlas a personas jurídicas².

¿Quién financia la democracia: el pueblo/la ciudadanía o los grupos económicos? Eso es lo que está en juego. Y para el ejercicio de la soberanía popular, es el ciudadano (la persona física) el único constitucionalmente legitimado para ejercitarla. La hora del voto es uno de esos raros momentos -si no el único- en que se produce una perfecta consumación del principio de igualdad, en la que todos los ciudadanos -ricos, pobres, de cualquier raza, opción sexual, credo – son formal y materialmente iguales entre sí. Son formalmente iguales porque la Constitución Nacional y la Ley de Ciudadanía Argentina (Ley 26.774) otorgan el derecho de voto a todos los mayores de 16 años, incluso a los analfabetos. Y son materialmente iguales entre sí porque el voto de cada cual tiene el mismo el mismo valor. El Artículo 37 de la CN, en concordancia con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos³, consagran los derechos políticos de los ciudadanos y ellos no se destinan a la persona jurídica: ésta no puede votar, no puede ser votada y, si pudiera votar, el voto no tendría el mismo valor, formal y material, para todas.

“La esencia de (la) ‘democracia constitucional’, reside precisamente en el conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio de poderes, de límites de forma y sustancia a su ejercicio, de garantías de los derechos fundamentales, de técnicas de control y reparación contra sus violaciones ...” FERRAJOLI, Luigi, La Democracia Constitucional.

No hay, por lo tanto, principio constitucional que justifique la participación de las personas jurídicas en el proceso electoral brasileño, en cualquier fase o forma, ya que no pueden ejercer la soberanía por el voto directo y secreto. En efecto, la financiación electoral debe tener relación con los actores sociales que participan en los comicios: los electores, los partidos políticos y los candidatos. Es innegable que las personas jurídicas desempeñan un papel en la sociedad, pero no son -y no pueden ser – actores del proceso electoral. Si las personas jurídicas no participan en el proceso democrático, porque no gozan de ciudadanía, admitir que puedan financiar el proceso electoral es violar uno de los fundamentos del Estado democrático de Derecho, es decir, el de la soberanía popular.

Las personas jurídicas no tienen una ideología política. Si bien las personas jurídicas están constituidas por individuos, son entes completamente distintos de las personas que las constituyen es por ello que no pueden adoptar una ideología política. Ellas buscan, en verdad, atender intereses eminentemente económicos. La razón de la existencia de empresas privadas es la obtención del lucro.

Del vertiginoso aumento de costos de campaña no se sigue una modernización y democratización del proceso político. En rigor, esos elevados costos tienen una justificación pragmática: los candidatos que gastan mayores recursos, poseen mayores chances electorales. Este escenario se agrava cuando se advierte que las personas jurídicas son las podrían financiar costosas campañas electorales.

² <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. ADI 4650 / DF. Pag. 49.

³ Arts. 15, 16, 24, 25, 29, 32.2 CADH, 21 DUDH, 25 PIDCP, 20 DADDH.

“(…) respecto al tema más específico de los gastos de campaña, es notable que los montos destinados a este fin se han multiplicado en los últimos años y, aunque la relación dinero-éxito electoral no es lineal (..) es evidente que sin grandes cantidades de dinero, muy superiores a los que otorga el Estado en forma abierta a las diferentes fuerzas, no es posible afrontar una campaña en condiciones competitivas. Este aumento de los gastos resulta por lo general de fuentes que poco tienen que ver con una mayor participación de la sociedad en las campañas, sino que surge del uso ilícito de recursos estatales y de aportes, en general también irregulares, no declarados de grupos económicos”. Debate Financiamiento de las Campañas Políticas, revista jurídica de la Universidad de Palermo. Año 12, número 1. Octubre 2011.⁴

El poder económico no debe condicionar el ejercicio del poder político. Un principio básico, en la configuración del estado moderno, es que el cargo público no es propiedad de quien lo ejerce (Principio de impersonalidad). “El principio de impersonalidad establece el deber de imparcialidad en la defensa de los intereses públicos, impidiendo discriminaciones y privilegios indebidamente dispensados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa (...) Los cargos públicos no están para cumplir beneficios privados sino para garantizar el bien público de la colectividad.”⁵

¿Hay algún principio constitucional contrapuesto que autorice financiamientos empresariales? ¿El de la libertad de expresión? No. Aunque no se niegue su carácter sustantivo, el principio de la libertad de expresión, en el aspecto político, asume una dimensión instrumental y accesorio. Su propósito es estimular la ampliación del debate público, de manera que los individuos tomen contacto con diferentes plataformas y proyectos políticos.

El financiamiento privado, antes de reflejar preferencias políticas, denotan un acto estratégico de las empresas privadas, en la búsqueda de estrechar sus relaciones con el poder político, en pactos muchas veces desprovistos de espíritu republicano.

“Hay mucho escrito sobre porqué tiene problemas el financiamiento privado. Entre ellos, bastante básicos, por ejemplo, el ciudadano lógicamente le otorga plata para financiar su campaña al candidato que más le gusta. Si se trata de un empresario que cuidar, como suelen decir los empresarios, la “seguridad jurídica”, y esta se encuentra asegurada generalmente por los partidos pro-mercado, el dinero fluye fácilmente hacia estos y en contra de otros más vinculados a lógicas socialdemócratas, tendientes a una mayor participación del Estado en la economía y de una mayor regulación. Es el ejemplo más obvio, en términos teóricos, de problemas vinculados al financiamiento privado. En la práctica, el funcionamiento real de estos sistemas es mucho peor”. Debate Financiamiento de las Campañas Políticas, revista jurídica de la Universidad de Palermo. Año 12, número 1. Octubre 2011⁶.

⁴ https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-12/12Juridica07.pdf

⁵ Principio de Impersonalidad en El Derecho Administrativo - Autor José María Pacori Cari. Publicado en La Gaceta Jurídica, La Paz, martes 14 de agosto de 2018.

⁶ https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-12/12Juridica07.pdf

Una excesiva penetración del poder económico en los procesos políticos compromete ese estado ideal de cosas, en la medida en que el financiamiento empresarial tiende a privilegiar a algunos pocos candidatos en detrimento de los demás. Así, queda dañada la relativa igualdad que debe imperar entre los contendientes.

El permiso concedido a las empresas de contribuir al financiamiento de las campañas electorales y de los partidos es manifiestamente inconstitucional por ejercer una influencia nefasta y perniciosa en el resultado de los comicios, y compromete la normalidad y la legitimidad del proceso electoral, así como compromete seriamente la independencia de los representantes.

Según reconoció la propia Cámara Nacional Electoral en el plenario de comisiones, el financiamiento exclusivamente estatal beneficiaba la equidad de los partidos y romper con este principio atenta contra la competencia electoral y con las bases mismas de la democracia. Avanzar en este camino significaría ir a contramano de las reformas producidas en los últimos años en otros países: Brasil, Chile, Uruguay, España, entre otros.

En el caso Brasil, debemos tener presente que el Superior Tribunal Federal emitió en septiembre de 2015, en pleno escándalo del Lava Jato, un fallo calificado de histórico⁷, declarando inconstitucionales los aportes empresariales para las campañas electorales. En el mismo año 2015, una serie de Diputados, entre ellos Eduardo Cunha, impulsó una nueva ley de financiamiento que buscaba legalizar los aportes de empresas. Rápidamente, la presidenta de ese momento, Dilma Rousseff, vetó varios artículos de la nueva ley, siguiendo los lineamientos del Supremo Tribunal Federal. Hasta la actualidad, los aportes de empresas para campañas electorales están prohibidos. En el fallo se advierte que no basta con prohibir la financiación de empresas: “Es necesario también abaratar el costo de las elecciones, porque si no se va a cerrar un grifo, el del financiamiento empresarial, pero se va a fomentar la corrupción. Es casi intuitivo que así sucederá, pero eso no modifica nuestro papel de decir: lo que es incorrecto es incorrecto”⁸.

En el caso de Uruguay, debemos tener presente que su que ninguna persona jurídica o empresa pueda realizar aportes para financiar partidos políticos⁹. La Ley 18.485 de ese país sólo permite aportes de personas físicas¹⁰. En la República de Chile se modificó recientemente el financiamiento electoral a través de la ley 20.900 y sólo se permite el aporte de “las personas naturales que hayan cumplido 18 años de edad; personas naturales de nacionalidad chilena que residan en el extranjero; personas de nacionalidad chilena o nacionalidad extranjera, habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho a sufragio y los distintos partidos políticos”. En cambio, no podrán aportar a una candidatura las personas naturales que tengan nacionalidad extranjera y residan en el extranjero; personas jurídicas

⁷ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>

⁸ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>

⁹ <https://www.elpais.com.uy/informacion/empresas-podran-aportar-partidos.html>

¹⁰

https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18485?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow

de derecho público o privado y los mismos consejeros del Servel y sus funcionarios directivos¹¹.

María M. Odarda

¹¹ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/05/25/859838/Financiamiento-a-campanas-electorales-Quienes-pueden-aportar-y-como-opera-el-sistema.html>