

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2019
ANEXO I AL ORDEN DEL DÍA N° 41

Impreso el día 28 de marzo de 2019

SUMARIO

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 los que se modifica el Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos. Se aconseja aprobar otro proyecto de ley. (S-3698, 3727, 3730 y 4382/18).

DICTAMEN DE COMISIÓN

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 Brillard Pocard, registrado bajo el expediente S-3730/18; de la señora senadora López Valverde y otras, registrado bajo expediente S-4382/18; y la fe de erratas registrada bajo el expediente S-4011/18, por los que se modifica el régimen de financiamiento de los Partidos Políticos; y por las razones que dará el miembro informante, aconsejan la aprobación del siguiente:

TÍTULO I

MODIFICACIONES A LA LEY DE FINANCIAMIENTO DE LOS
PARTIDOS
POLÍTICOS LEY N° 26.215

ARTÍCULO 1°.- Modifícase el artículo 12 de la Ley N° 26.215, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 12.- Capacitación. Los partidos deberán destinar por lo menos el veinte por ciento (20%) de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación.

Asimismo, se establece que por lo menos un treinta por ciento (30%) del monto destinado a capacitación debe afectarse a las actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación para menores de treinta años.

También se establece que por lo menos otro treinta por ciento (30%) sea destinado para la formación, promoción y el desarrollo de habilidades de liderazgo político de las mujeres dentro del partido.

Las obligaciones contenidas en este artículo alcanzan tanto al partido nacional como a los partidos de distrito. De no cumplir con lo dispuesto en este artículo, los hará pasibles de la sanción prevista en el artículo 65 de la presente ley.”

ARTÍCULO 2°.- Modifícase el inciso c del artículo 15 de la Ley N° 26.215, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“c) contribuciones o donaciones de empresas proveedoras del Estado así, como también, de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o los municipios;”.

ARTÍCULO 3°.- 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 4°.- Incorpórase como artículo 16 ter de la Ley N° 26.215 y sus modificatorias, el siguiente:

“ARTICULO 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 5º.- Incorpórese como artículo 30 bis de la Ley N° 26.215, el siguiente:

“Artículo 30 bis.- Todo gasto de los contemplados en el artículo 30 que se efectúe con motivo de la campaña electoral deberá contar con la autorización expresa por escrito o medios electrónicos del responsable económico financiero.”

ARTÍCULO 6º.- Modifícase el artículo 31 de la Ley N° 26.215, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 31. — Alianzas. Los partidos políticos podrán constituir alianzas electorales de acuerdo a lo previsto en el artículo 10 de la Ley 23.298.

Al iniciarse la campaña electoral las alianzas electorales en aquellos distritos en que presenten candidaturas a cargos públicos electivos nacionales deben designar dos (2) responsables económico-financieros de campaña, que cumplan los requisitos previstos en el artículo 27 de la presente ley, quienes serán solidariamente responsables con el tesorero y los responsables económico-financieros de cada partido que conforma la alianza, por el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables. Las designaciones deberán ser comunicadas al juez federal con competencia electoral correspondiente.”

ARTÍCULO 7º.- Sustitúyese el artículo 44 bis de la Ley 26.215, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 44 bis — *Financiamiento privado*. Constituye financiamiento privado de campaña electoral toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que una persona física efectúe a una agrupación política, destinado al financiamiento de gastos electorales.

Las donaciones de las personas físicas deberán realizarse 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. Dichas contribuciones deben estar respaldadas con los comprobantes correspondientes. En el informe final de campaña se deberá informar la identificación de las personas que hayan realizado las contribuciones o donaciones.

Queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal”.

ARTÍCULO 8º.- Sustitúyese el artículo 44 quater de la Ley 26.215, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 44 quater – Desde ocho (8) días antes de cada elección y hasta tres (3) 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 9º.- Incorporase 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 entre cuarenta mil (40.000) módulos electorales y cuatrocientos mil (400.000) módulos electorales;
- d) Suspensión de la inscripción en el Registro;
- e) Cancelación de la inscripción en el Registro.”

ARTÍCULO 10º.- Incorporase como Capítulo IV ter de la Ley N° 26.215, el siguiente:

“Capítulo IV ter. De la publicidad electoral en redes sociales y plataformas digitales.

Artículo 44 sexies.- Registro de cuentas oficiales. La Cámara Nacional Electoral llevará el registro de las cuentas de redes sociales, sitios de internet y demás canales digitales de comunicación de los precandidatos, candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades partidarias. Los representantes legales de los partidos políticos reconocidos, confederaciones y alianzas vigentes deberán inscribir ante este registro los datos de identificación de los respectivos perfiles. Asimismo, en ocasión de cada proceso electoral los apoderados de lista registrarán dichos datos respecto de los precandidatos y candidatos oficializados.

Artículo 44 septies.- Rendición de gastos de campaña en plataformas digitales. Junto con las rendiciones de cuentas que presenten las listas y las agrupaciones políticas participantes en los comicios deberá acompañarse el material audiovisual de las campañas en internet, redes sociales, mensajería y cualquier otra plataforma digital.

Artículo 44 octies.- Campañas de concientización y formación cívica en entornos digitales. Dentro de los treinta (30) días previos a cada comicio la Cámara Nacional Electoral deberá difundir mensajes institucionales de formación cívica y educación digital, destinados a informar cuestiones relacionadas con las elecciones y a concientizar a la ciudadanía sobre un uso responsable y crítico de la información electoral disponible en internet.

Artículo 44 nonies.- Destino de inversión en publicidad digital. Del total de los recursos públicos destinados a la inversión en publicidad digital, al menos un cincuenta y cinco por ciento (55%) deberá destinarse a

sitios periodísticos digitales de producción nacional y al menos otro veinticinco por ciento (25%) a sitios periodísticos digitales de producción provincial."

ARTÍCULO 11º.- Sustituyese el artículo 63 de la Ley N° 26.215 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 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 12º.- La presente Ley entrará en vigencia el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 13º.- 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, 27 de marzo de 2019.

María M. Odarda

INFORME

Estoy en total desacuerdo con la posibilidad de que se habiliten los aportes empresarios a las campañas electorales. Este es el tema de fondo, como ya lo expresé el año pasado en el dictamen en minoría que presenté en 2018.

En el plenario de comisiones del 27 de marzo del corriente, varios senadores y senadoras reconocieron que las empresas privadas que van a financiar a las campañas electorales tienen fines de lucro. 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.

La pregunta clave es, ¿Cuál es el fin de lucro de una empresa al financiar a un candidato a la presidencia? Que ese funcionario le devuelva los favores. Justamente cómo lo reveló (y luego ratificó en la Justicia) el periodista Hugo Alconada Mon. El periodista de *La Nación* afirmó “Lo que hacía Macri era reuniones con empresarios muy grosos, uno a uno, en encuentros individuales, y con el resto de los empresarios pero de a 25 personas. A todos Macri les pedía el 1 por ciento del patrimonio de ellos, y ante el asombro, les argumentaba que él exigía el 1% por ciento porque el 99 por ciento restante iba a valer mucho más con él como presidente de la Nación”¹. Esto es lo que se quiere legalizar.

Habilitar los aportes empresarios es abrirle la puerta a grandes empresas a decidir sobre el destino de la Argentina, sobre nuestra soberanía. A pesar de reclamar en el plenario de comisiones de este 27 de marzo sobre la necesidad de debatir este tema de fondo, no he obtenido respuesta por parte del plenario y se siguió debatiendo sobre la redacción puntual de los artículos del dictamen².

Tenemos que tener presente que 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”³. 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, como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular. Por sus propias características, tales modalidades son inherentes a personas físicas, siendo un disparate extenderlas a personas jurídicas⁴.

En consecuencia, el ejercicio de la soberanía popular sólo la puede ejercer el ciudadano/a (la persona física). 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. 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 Humanos⁵, 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

¹ <https://www.perfil.com/noticias/politica/alconada-mon-ratifico-que-macri-pedia-a-los-empresarios-1-por-ciento-de-su-patrimonio-para-la-campana.phtml>

² <https://www.youtube.com/watch?v=gCjAiLQby-A>

³ (DWORKIN. Ronald. “The Devastating Decision”. In: The New York Times Review of Books, 25.02.2010

⁴ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. ADI 4650 / DF. Pag. 49.

⁵ Arts. 15, 16, 24, 25, 29, 32.2 CADH, 21 DUDH, 25 PIDCP, 20 DADDH.

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.

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.

“(…) 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 2011.⁶

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”*⁷.

El permiso concedido a las empresas de contribuir al financiamiento de las campañas electorales y de los partidos es manifiestamente

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

⁷ 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.

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.

En América Latina, prevalecen sistemas de financiamiento mixto: aportes públicos (en ascenso) y aportes privados (de personas físicas y/o jurídicas). Pero hay una clara tendencia en los últimos años a prohibir los aportes empresariales. México es pionero, con un sistema en el que predomina el financiamiento público y solo se admiten aportes de personas (no de empresas). En Brasil, lo dicho: en septiembre de 2015, el Supremo Tribunal Federal declaró inconstitucionales las contribuciones empresariales, alertando sobre la patrimonialización del sistema político brasileiro.

En el caso de Uruguay, debemos tener presente que su que ninguna persona jurídica o empresa pueda realizar aportes para financiar partidos políticos⁸. La Ley 18.485 de ese país sólo permite aportes de personas físicas⁹.

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 de derecho público o privado y los mismos consejeros del Servel y sus funcionarios directivos¹⁰.

Por todo lo expuesto, rechazamos absolutamente la posibilidad de habilitar el financiamiento empresario de las campañas electorales, razón por la cual decidimos presentar este dictamen, que sostiene la redacción del actual art. 44 bis de la Ley 26.215, que dice “Queda prohibida toda donación o contribución a una agrupación política por personas de existencia ideal”.

Por último, queremos sí destacar que este dictamen también recoge modificaciones propuestas por el pleno que entendemos que constituyen avances positivos. En concreto, incorporamos la propuesta que establece un porcentaje del 30% de los fondos partidarios para la formación, promoción y el desarrollo de habilidades de liderazgo político de las mujeres dentro del partido. También establecemos la prohibición de los partidos políticos de recibir contribuciones o donaciones de empresas proveedoras del Estado, además de la prohibición existente que versa sobre empresas concesionarias de

⁸ <https://www.elpais.com.uy/informacion/empresas-podran-aportar-partidos.html>

⁹

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

¹⁰ <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/05/25/859838/Financiamiento-a-campanas-electorales-Quienes-pueden-aportar-y-como-opera-el-sistema.html>

servicios u obras públicas de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o los municipios.

También consideramos necesario y urgente garantizar que todos los aportes en dinero se realicen 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. La trazabilidad de los aportantes es necesaria para garantizar la transparencia y evitar así que se utilicen aportantes truchos para blanquear aportes en negro, como hizo la alianza Cambiemos¹¹.

Finalmente, también incorporamos reglas de inversión en publicidad digital, asegurando que del total de los recursos públicos destinados a la inversión en publicidad digital, al menos un cincuenta y cinco por ciento (55%) se destinen a sitios periodísticos digitales de producción nacional y al menos otro veinticinco por ciento (25%) a sitios periodísticos digitales de producción provincial.

María M. Odarda

¹¹ <https://www.eldestapeweb.com/aportantes-truchos/aportantes-truchos-como-saber-si-apareces-donando-la-campana-cambiemos-2017-n46260>