

Proyecto de Ley

*El Senado y la Cámara de Diputados...
sancionan con fuerza de*

LEY

ELECCIONES PRIMARIAS, ABIERTAS, SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS (PASO). MODIFICACIONES SOBRE FECHA DE CELEBRACIÓN Y PLAZO DE DURACIÓN DE LA CAMPAÑA ELECTORAL. MODIFICACIÓN LEYES 26.571 Y 19.945 (CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL).

CAPITULO I

MODIFICACIONES A LA LEY DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, LA TRANSPARENCIA Y LA EQUIDAD ELECTORAL. LEY 26.571 Y SUS MODIFICATORIAS

ARTÍCULO 1°.- Modifíquese el artículo 20 de la Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 20.- La convocatoria a elecciones primarias la realizará el Poder Ejecutivo nacional con una antelación no menor a los NOVENTA (90) días previos a su realización.

*Las elecciones previstas en el artículo anterior deben celebrarse el segundo domingo de **septiembre** del año en que se celebren las elecciones generales previstas en el artículo 53 del Código Electoral Nacional”.*

ARTÍCULO 2°.- Modifíquese el artículo 31 de Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, que quedará redactado de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 31.- La campaña electoral de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias se inicia **TREINTA (30)** días antes de la fecha del comicio.*

*Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos y radiales con el fin de promover la captación del sufragio para candidatos a cargos públicos electivos, así como también la publicidad alusiva a los partidos políticos y a sus acciones, antes de los **DIEZ (10)** días previos a la fecha fijada para el comicio.*

La emisión y publicación de avisos publicitarios para promoción con fines electorales en medios gráficos, vía pública, internet, telefonía móvil y fija, y publicidad estática en espectáculos públicos, sólo podrá tener lugar durante el período de campaña establecido en esta ley.

La publicidad y la campaña finalizan CUARENTA Y OCHO (48) horas antes del inicio del acto electoral.

El juzgado federal con competencia electoral dispondrá en forma inmediata el cese automático del aviso cursado cuando éste estuviese fuera de los tiempos y atribuciones regulados por la ley”.

CAPÍTULO II

MODIFICACIONES AL CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL

ARTÍCULO 3°.- Modifíquese el artículo 60 del Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945, t.o. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias), que quedará redactado de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 60.- Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la proclamación de los candidatos en las elecciones primarias y hasta **TREINTA (30)** días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez federal con competencia electoral las listas de los candidatos proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.*

En el caso de la elección del presidente y vicepresidente de la Nación, y de parlamentarios del Mercosur por distrito nacional, la presentación de las fórmulas y de las listas de candidatos se realizará ante el juez federal con competencia electoral de la Capital Federal.

En el caso de la elección de parlamentarios del Mercosur por distritos regionales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, senadores nacionales y diputados nacionales, la presentación de las

listas de candidatos se realizará ante el juez federal con competencia electoral del distrito respectivo”.

ARTICULO 4°.- Modifíquese el artículo 64 bis del Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945, t.o. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias), que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 64 BIS.- Campaña electoral. La campaña electoral es el conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado, las que se deberán desarrollar en un clima de tolerancia democrática. Las actividades académicas, las conferencias y la realización de simposios, no serán consideradas como partes integrantes de la campaña electoral.

*La campaña electoral se inicia **TREINTA (30)** días antes de la fecha de las elecciones generales y finaliza CUARENTA Y OCHO (48) horas antes del inicio del comicio”.*

ARTICULO 5°.- Modifíquese el artículo 64 ter del Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945, t.o. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias), que quedará redactado de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 64 TER.- Publicidad en medios de comunicación. Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos y radiales con el fin de promover la captación del sufragio para candidatos a cargos públicos electivos, así como también la publicidad alusiva a los partidos políticos y a sus acciones, antes de los **DIEZ (10)** días previos a la fecha fijada para el comicio.*

La emisión y publicación de avisos publicitarios para promoción con fines electorales en medios gráficos, vía pública, internet, telefonía móvil y fija, y publicidad estática en espectáculos públicos, sólo podrá tener lugar durante el período de campaña establecido en esta ley.

El juzgado federal con competencia electoral dispondrá en forma inmediata el cese automático del aviso cursado cuando éste estuviese fuera de los tiempos y atribuciones regulados por la ley”.

CAPÍTULO III
DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 5°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FIRMANTES:

1.- Mercedes JOURY

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto introducir modificaciones en las leyes 25.671, de *"Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral"*, y 19.945 (Código Electoral Nacional), con el objeto de reducir el plazo de duración de las campañas electorales y acortar el lapso de tiempo entre las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) y las elecciones generales.

Para ello, en primer lugar, proponemos posponer la fecha de realización de las PASO, actualmente previstas para el segundo domingo de agosto, para que se lleven a cabo el segundo domingo de septiembre del año en que se celebren las elecciones generales. De este modo, sólo transcurrirán 42 días entre la realización de las elecciones primarias y las elecciones generales, un plazo marcadamente inferior a los más de 70 días vigentes en la actualidad.

Además, en segundo lugar, propiciamos reducir el plazo de duración de las campañas electorales, tanto de las elecciones primarias como de las elecciones generales, pasando de 50 a 30 días de campaña, y limitar la duración de la publicidad audiovisual, cuyo inicio pasa de 35 a 10 días antes de la fecha de realización de los comicios.

En noviembre de 2023 se cumplieron 14 años desde la sanción de la Ley N° 26.571, que instituyó el sistema de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Desde entonces, han transcurrido 7 procesos electores bajo este sistema, lo que confiere un marco propicio para debatir acerca de la efectividad del régimen de primarias y analizar posibles alternativas para mejorarlas.

En ese sentido, cuando se impulsó la ley, se sostuvo que las PASO se implementaban con el objeto de promover una mayor democracia interna e incentivar la competencia electoral dentro de los partidos políticos. Así, la norma fue denominada como *"Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad"*. Sin embargo, 14 años después, y sin dejar de reconocer efectos positivos de las PASO, en particular en la reducción de la fragmentación electoral y el reordenamiento del sistema de

partidos, los objetivos que se plantearon en la norma estuvieron lejos de convertirse en realidad.

Desde su implementación, han sido muy pocos los casos en los cuales las agrupaciones políticas decidieron elegir a sus candidatos a través de este sistema. Así, únicamente en 2015 y en 2023, las PASO han ofrecido competencia para la categoría presidencial. *“Además, si se consideran todas las listas que presentaron precandidaturas a la presidencia entre 2011 y 2019, el 90,4 por ciento de las veces en las que una agrupación compitió en esta categoría lo hizo presentando lista única”*¹.

En ese sentido, la competencia intrapartidaria disminuyó considerablemente respecto a las grandes disputas internas a las que nos tenían acostumbrados los partidos políticos. Tal vez esto tenga relación con el hecho de que los precandidatos tomen mayores precauciones a exponerse en una elección abierta al escrutinio soberano de la ciudadanía, algo que no sucedía antes en la vida interna de los partidos políticos.

En consecuencia, al no existir competencia dentro de las agrupaciones políticas y resultar obligatorias *“aún en casos de listas únicas”* (art. 19), las PASO se convirtieron en una virtual elección general anticipada. Circunstancia que reviste particular gravedad en el caso de las elecciones presidenciales, debido a que, con las fechas vigentes, se producen cuatro meses antes de la finalización del mandato presidencial. De esta manera, al ser asimiladas a una primera vuelta electoral, una eventual derrota del oficialismo en las elecciones primarias puede desencadenar en una crisis de legitimidad del gobierno.

En este aspecto, tal como están formuladas, las PASO terminaron contrariando el espíritu del artículo 95 de nuestra Constitución Nacional, incluido en la reforma constitucional de 1994, al disponer que la elección presidencial *“se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio”*².

¹ SCHERLIS, G. y TCHINTIAN, C., *“Partidos políticos y selección de candidaturas: las PASO, en debate”*, CIPPEC, Buenos Aires, febrero de 2023.

² *Receptado por artículo 53 del Código Electoral Nacional: “Convocatoria y fecha de elecciones. La convocatoria a elección de cargos nacionales y de parlamentarios del Mercosur será hecha por el Poder Ejecutivo nacional. La elección de cargos nacionales se realizará el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos, sin perjuicio de las previsiones del artículo 148. La elección de parlamentarios del Mercosur se realizará el Día del Mercosur Ciudadano”.*

Dicha cláusula se incorporó con el objeto de evitar largos períodos de transición con un mandatario en funciones y un presidente electo, y que no se vuelva a repetir lo acontecido en 1989 cuando el presidente Raúl Alfonsín convocó a elecciones anticipadas seis meses antes de finalizar su mandato. En ese caso, la derrota del oficialismo desencadenó una crisis de legitimidad de su gobierno, obligando al presidente a renunciar a su cargo de manera anticipada.

Este fue el espíritu de la cláusula constitucional, y así lo explicó el miembro informante del dictamen de la mayoría en la Convención Constituyente de 1994, el convencional García Lema, al afirmar que *“la reforma no consiste sólo en reducir a cuatro años el período de gobierno sino —y esto es tan importante como la reducción— en disminuir el tiempo de la transición, porque en el futuro la duración total de esa transición, prevista en las normas se extenderá a sesenta días y, seguramente, las prácticas políticas relativas a las elecciones internas en los partidos se abreviarán en forma consecuente con la reducción que propone esta reforma”*³.

Por ello, seguir sosteniendo la realización de las elecciones primarias el segundo domingo de agosto, cuatro meses antes de la finalización del período presidencial, y en las cuales las agrupaciones políticas no dirimen candidaturas, sino que compiten entre sí al igual que en una elección general, contraría el espíritu de lo dispuesto por nuestra Constitución Nacional y debe necesariamente ser revisado.

Por su parte, el artículo 53 del Código Electoral Nacional establece que *“la elección de cargos nacionales se realizará el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos”*. Es decir, entre las elecciones primarias (previstas para el segundo domingo de agosto) y las elecciones generales existe un período superior a las 10 semanas, lo que resulta notoriamente excesivo. Más si se tiene en cuenta que el espíritu originario de las PASO fue que éstas constituyeran la primera parte de un proceso electoral que culmina en las elecciones generales. Por lo tanto, el plazo entre ambas partes de un mismo proceso no debería ser tan extenso. Cuando se diseñó el sistema, los autores de la iniciativa reconocieron que la idea original era que no hubiera más de tres o cuatro semanas entre la

³ *Diario de Sesiones, Convención Nacional Constituyente, 18ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria -continuación-, 27 de julio de 1994, pág. 2204.*

elección primaria y la elección general, entendiendo ambas elecciones como parte de un mismo proceso e incluyendo un único período de campaña electoral. Sin embargo, los plazos se extendieron por pedido de la justicia electoral, aduciendo razones operativas.

En la actualidad, a 14 años de la sanción de la ley de primarias, la justicia electoral cuenta con mayores recursos, nuevas herramientas tecnológicas y mejoras en la transmisión de datos electorales, lo cual permitiría sin inconvenientes cumplir con los plazos preestablecidos en este proyecto de ley. En consecuencia, en 40 días se pueden celebrar las elecciones primarias, realizar el escrutinio definitivo de las PASO, proclamar a los candidatos, continuar la campaña y volver a votar el cuarto domingo de octubre tal como lo determina el Código Electoral Nacional.

En definitiva, al reducir el plazo entre las PASO y las elecciones generales, se reducen los riesgos de generar una crisis de legitimidad respetando el espíritu de nuestra Constitución Nacional, y se genera un marco de confianza y previsibilidad, que permite garantizar una transición ordenada, en caso de que correspondiera un cambio de autoridades.

Por último, en consonancia con las reformas propuestas, entendemos que resulta pertinente reducir también el plazo de duración de las campañas electorales. En la actualidad, en virtud de la reforma efectuada por la Ley 27.504, modificatoria del régimen de financiamiento de los partidos políticos, las campañas electorales para las elecciones primarias y las generales tienen una duración de 50 días (Art. 31 Ley 26.571 y Art. 64 bis Código Electoral Nacional). Por lo tanto, a los fines de adecuar el cronograma electoral a la reforma propuesta en la presente iniciativa, resulta necesario reducir el plazo de duración de la campaña electoral para las elecciones generales a 30 días, haciendo extensiva la misma reducción para las elecciones primarias. En ese sentido, creemos que el plazo vigente de 50 días de campaña resulta excesivo, ya que implica que en años electorales debamos transcurrir 100 días en campaña electoral, generando un enorme desgaste para los partidos políticos y hastío en los electores.

Creemos que en un contexto donde lo que debe primar es la medida, la clase política debe abocarse a la solución de las problemáticas más urgentes de la sociedad y no puede pasar el 30% de los días de un año en campaña

electoral. Más con lo que ello implica en materia de gasto público y en la merma de la actividad gubernamental y legislativa.

En la misma línea, proponemos limitar la duración de la campaña de publicidad audiovisual, cuyo inicio pasa de 35 a 10 días antes de la fecha de realización de los comicios.

En definitiva, con la aprobación de la presente iniciativa apuntamos a que, junto con las herramientas e instrumentos existentes, se simplifique el proceso electoral, tanto para las agrupaciones políticas como para los electores, y se reduzcan los enormes costos de las campañas electorales, sin eliminar las PASO, que consideramos fundamentales para el fortalecimiento democrático a través del fomento de la participación ciudadana.

Por último, es dable señalar como antecedente de la presente propuesta, la sanción de la Ley N° 27.631, que modificó por única vez la fecha de realización de las elecciones primarias y elecciones generales del año 2021, con motivo de la pandemia por COVID-19. Dicha norma, produjo un corrimiento de las fechas del proceso electoral, motivo por el cual las PASO se celebraron el segundo domingo de septiembre, como propiciamos en la presente iniciativa, y las elecciones generales el segundo domingo de noviembre. Independientemente de las circunstancias que rodearon la sanción de la ley, esto implicó un expreso reconocimiento por parte de todas las agrupaciones políticas de que, aún con sus falencias, las PASO constituyen un instrumento esencial para dirimir las candidaturas para las elecciones generales, al punto tal de que ninguna circunstancia extraordinaria, sea del origen que sea, puede ser una excusa para eliminarlas.

Por el contrario, lo que sí podemos hacer, y este proyecto lo intenta, es mejorarlas para que, sin perjuicio de las observaciones reseñadas oportunamente, las PASO cumplan con la finalidad y los objetivos para lo cual fueron instituidas.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en la aprobación del presente proyecto de ley.

FIRMANTES:

1.- Mercedes JOURY