

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley

Modificación de los procesos electorales para la contratación de publicidad electoral

Artículo 1°: Modifícase el artículo 43 de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 43.- Espacios en emisoras de radiodifusión televisiva y sonora abierta o por suscripción. Las agrupaciones políticas, así como los candidatos oficializados por éstas, podrán contratar o adquirir espacios de publicidad electoral solo por sí, y únicamente con fondos de campaña otorgados por el Estado Nacional en virtud del Art. 5° inciso C y Art. 34 de la Ley 26.215. Las agrupaciones políticas podrán destinar como máximo hasta el 50% del valor total de los aportes recibidos para la adquisición de espacios publicitarios para campaña.

Asimismo, las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, no podrán emitir publicidad electoral que no sea la adquirida por las agrupaciones políticas para fines electorales con los aportes especificados en el párrafo anterior.”

Artículo 2°: Modifícase el artículo 43 quáter de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 43 quáter: Los servicios televisivos y radiales solo podrán destinar un máximo de cinco por ciento (5%) del tiempo total de programación diaria para la comercialización de publicidad electoral.”

Artículo 3°: Modifícase el artículo 43 nonies de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 43 nonies: Será obligatorio para las agrupaciones políticas garantizar la accesibilidad de los mensajes que se transmitan en los espacios televisivos en virtud de esta ley.”

Artículo 4°: Derógase el artículo 43 bis de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos incorporado por el Art. 57 de la Ley 26.571.

Artículo 5°: Derógase el artículo 43 ter de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos incorporado por el Art. 57 de la Ley 26.571.

Artículo 6°: Derógase el artículo 43 quinquies de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos incorporado por el Art. 57 de la Ley 26.571.

Artículo 7°: Derógase el artículo 43 sexies de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos incorporado por el Art. 57 de la Ley 26.571.

Artículo 8°: Derógase el artículo 43 septis de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos incorporado por el Art. 57 de la Ley 26.571.

Artículo 9°: Derógase el artículo 43 octies de la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos incorporado por el Art. 57 de la Ley 26.571.

Artículo 10°: Derógase el título II de la ley 26.571, Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y La equidad electoral.

Artículo 11°: Modifícase el Art. 5° inciso C de la Ley 26.215, de Financiamiento de los Partidos Políticos el que quedará redactado de la siguiente forma:
“ARTÍCULO 5. - Financiamiento público.

C) Campañas electorales generales.”

Artículo 12°: Modifícase el artículo 34 de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, 26.215, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 34. - Aportes de campaña. La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año en que deban desarrollarse elecciones

nacionales debe determinar el monto a distribuir en concepto de aporte extraordinario para campañas electorales.

Para los años en que deban realizarse elecciones presidenciales, la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional debe prever (4) partidas diferenciadas: una (1) para la elección de presidente, y el financiamiento de la segunda vuelta electoral de acuerdo a lo establecido en esta ley, la segunda para la elección de parlamentarios del Mercosur, la tercera para la elección de senadores nacionales, y la cuarta para la elección de diputados nacionales.

Para los años en que sólo se realizan elecciones legislativas la ley de presupuesto general de la administración nacional debe prever las dos (2) últimas partidas.”

Artículo 13°: Derógase el artículo 35 de la Ley 26.215, de Financiamiento de los Partidos Políticos.

Artículo 14°: Derógase el inciso 1 del Art. 52 del Código Nacional Electoral Ley 19.945.

Artículo 15°: Modifícase el Art. 62 del Código Nacional Electoral Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 62. – Boleta Única Papel. Se establece la Boleta Única Papel por categorías como instrumento de votación para todos los procesos electorales nacionales establecidos en el presente código.”

Artículo 16°: Incorpórase el Art. 62 bis al Código Nacional Electoral Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 62 bis. – Confección de la Boleta Única Papel. Las boletas serán confeccionadas e impresas por la autoridad de aplicación, siguiendo el proceso licitatorio indicado por la normativa vigente para las contrataciones del Estado Nacional.”

Artículo 17°: Derógase los Art. 63 y 64 del Código Nacional Electoral Ley 19.945.

Artículo 18: Modifícase el artículo 60 del Código Nacional Electoral Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 60.- Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Cincuenta (50) días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez federal con competencia electoral las listas de los candidatos 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.”

Artículo 19: Modifícase el artículo 60 bis del Código Nacional Electoral Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 60 bis.- Requisitos para la oficialización de las listas. Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada en función del género desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente.

Las agrupaciones políticas deberán presentar una sola lista por categoría, no admitiéndose la coexistencia de listas aunque sean idénticas entre las alianzas y los partidos que las integran.

Las agrupaciones políticas presentarán, juntamente con el pedido de oficialización de listas, datos de filiación completos de sus candidatos/as, el último domicilio electoral y una declaración jurada suscrita individualmente por cada uno/a de los/as candidatos/as, donde se manifieste no estar comprendido/a

en ninguna de las inhabilidades previstas en la Constitución Nacional, en este Código, en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, en la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur.

Los/as candidatos/as pueden figurar en las listas con el nombre o apodo con el cual son conocidos/as, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez.

No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos salvo el caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad del candidato/a presidencial de la agrupación de acuerdo a lo establecido en el artículo 61.”

Artículo 20: Modifícase el artículo 61 del Código Nacional Electoral Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 61.- Resolución judicial. Dentro de los cinco (5) días subsiguientes el juez dictará resolución, con expresión concreta y precisa de los hechos que la fundamentan, respecto de la calidad de los candidatos. La misma será apelable dentro de las cuarenta y ocho (48) horas ante la Cámara Nacional Electoral, la que resolverá en el plazo de tres (3) días por decisión fundada.

Si por sentencia firme se estableciera que algún candidato no reúne las calidades necesarias se correrá el orden de lista de los titulares y se completará con el primer suplente, trasladándose también el orden de ésta; y el partido político a que pertenezca podrá registrar otro suplente en el último lugar de la lista en el término de cuarenta y ocho (48) horas a contar de aquella resolución. En la misma forma se sustanciarán las nuevas sustituciones.

En caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad sobreviniente, el candidato presidencial será reemplazado por el candidato a vicepresidente. En caso de vacancia del vicepresidente la agrupación política que lo haya registrado deberá proceder a su reemplazo en el término de tres (3) días.

Todas las resoluciones se notificarán por telegrama colacionado, quedando firme después de las cuarenta y ocho (48) horas de notificadas.

La lista oficializada de candidatos será comunicada por el Juez a la Junta Electoral dentro de las veinticuatro (24) horas de hallarse firme su decisión, o inmediatamente de constituida la misma en su caso.”

Artículo 21°: Modifícase el artículo 64 bis del Código Electoral Nacional, Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“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 días (30) días antes de la fecha de las elecciones generales y finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del comicio.”

Artículo 22°: Modifícase el artículo 64 ter del Código Electoral Nacional Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“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 veinte (20) 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.”

Artículo 23°: Modifícase el artículo 64 quáter del Código Electoral Nacional Ley 19.945 el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 64 quáter. -Publicidad de los actos de gobierno. Durante la campaña electoral la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan o desincentiven expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos, ni de las agrupaciones políticas por las que compiten.

Queda prohibido durante los sesenta (60) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las elecciones y hasta la finalización del proceso electoral la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales, o de las agrupaciones por las que compiten.

El incumplimiento de este artículo será sancionado de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 bis previsto en el presente Código.”

Silvana Giudici
Diputada Nacional

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Resulta ineludible en esta etapa de cambios de la Argentina, escuchar la demanda social respecto de cambios en el sistema electoral de nuestro país, que permitan devolver legitimidad a las autoridades públicas y a los diversos modos de representación política, así como dotar de mecanismos de transparencia a los procesos electorales.

Por otro lado, si bien se mencionan algunas ideas como las de sancionar una ley de boleta única y derogar el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, entendemos que dichos mecanismos no son suficientes en principio si no se profundiza la reforma y se abarcan otros aspectos que hacen al mejor funcionamiento de la democracia. De tal modo, proponemos una serie de cambios que complementan diversos aspectos del proceso electoral como la eliminación de la cesión de espacios publicitarios obligatorios, la reducción del tiempo máximo de publicidad de campaña permitida, la reducción de los plazos de campaña electoral y actos públicos previos, y la autorización para contratar espacios publicitarios de campaña por parte de los partidos políticos.

Cabe mencionar que el tratamiento legislativo de las reformas aquí propuestas avanza en el sentido de otorgar mayor transparencia, trazabilidad e independencia al accionar de las agrupaciones políticas en campaña permitiéndoles elegir los canales de difusión para comunicar sus propuestas, disponiendo para ello de los recursos otorgados por la Dirección Nacional Electoral.

Por otra parte, la cesión a título gratuito de espacios publicitarios para las agrupaciones políticas durante el período de campaña electoral ha generado numerosos conflictos desde su implementación mediante la ley 26.571 en el año 2009. Las reformas introducidas por este proyecto de ley son concordantes con la visión de la justicia respecto a la inconstitucionalidad de la obligatoriedad impuesta a los medios televisivos y radiales, buscando adecuar las normas actuales a lo expresado en esos fallos.

Hay que sumar a esto que las agrupaciones políticas han presentado un importante número de observaciones al proceso de distribución de la mencionada publicidad electoral y al efectivo cumplimiento de la norma.

Por otra parte, los medios audiovisuales obligados han sufrido la pérdida de ingresos al tener que ceder de manera gratuita un porcentaje de su programación.

Las audiencias además padecen durante todo el período de campaña electoral una saturación de anuncios de agrupaciones políticas que desvirtúan la programación de los medios y hacen que el público elija otros medios para informarse o distenderse.

Por su parte, el Art. 18 de la Ley 27.504 vino a modificar el Art. 43 quáter de la Ley 26.215 estableciendo que a partir del año 2020 la mitad de los espacios cedidos debían serlo a título gratuito, y el 50% restante se consideraría como pago a cuenta de impuestos nacionales. Esta modificación buscaba disminuir el perjuicio a los medios de comunicación audiovisuales, sin embargo, resultaba claramente insuficiente y hasta la fecha no ha sido implementada.

En un contexto mundial en el cual los medios tradicionales luchan para mantenerse vigentes y económicamente sustentables compitiendo con nuevas plataformas que captan audiencia y gran parte de la pauta publicitaria tanto pública como privada, la obligación de ceder de forma gratuita un porcentaje de la programación durante un período prolongado de campaña no solo es un costo que afecta seriamente su competitividad, sino que plantea una visión arcaica que no contempla en avance de estas nuevas tecnológicas y su impacto en la comunicación generando una división arbitraria y asimétrica a favor de las grandes plataformas que ofrecen acceso pago a un esquema de audiencias segmentadas por criterios (edad, ubicación, preferencias de consumo, etc.) para comunicar los mensajes de campaña.

Es por esto que muchos de los medios obligados acudieron a la justicia solicitando se declarara la inconstitucionalidad de la norma en cuestión. Como consecuencia de estas presentaciones la justicia federal con competencia electoral declaró en primera instancia la inconstitucionalidad del artículo 43 quáter de la Ley 26.215. En dos de los casos (América TV, Acción declarativa de certeza y Radio Visión Jujuy, Acción de Inconstitucionalidad), la Cámara Nacional Electoral ratificó lo resulto por el juzgado de primera instancia y actualmente las causas se encuentran en la Corte Suprema de Justicia de la Nación para su resolución.

En el fallo de primera instancia luego ratificado por la CNE la magistrada sostiene que “la norma sancionada por el Congreso de la Nación(...) al disponer la gratuidad de la cesión del tiempo total de programación para fines electorales a la que los medios de radio y televisión son compelidos, contradice la letra y el espíritu del artículo 16 de la Constitución Nacional”

y luego considera que “[e]n efecto, el establecimiento de una carga pública sólo en cabeza de los medios tradicionales de teleradiodifusión en contraposición a la ausencia de regulación en lo que respecta a medios digitales, resulta violatorio del principio de igualdad en tanto no encuentra sustento objetivo y razonable que amerite tal distinción, y por lo tanto la convierte en arbitraria”.

Desde el punto de vista presupuestario, las modificaciones propuestas no implican una mayor erogación para el estado ya que los fondos que se utilizarán son los mismos que el estado gira a las agrupaciones políticas durante el proceso electoral.

Beneficiará a los medios que recibirán un ingreso a precio de mercado por el tiempo que destinen a la publicidad electoral y evitará la saturación de mensajes de agrupaciones políticas, ya que finalmente, estas podrán decidir dónde y cómo pautar sus mensajes para llegar al público que deseen.

Otro de los reclamos sociales es que las campañas electorales son demasiado largas, no solo en el tiempo, sino también en los procesos en los que se convoca a participar a los ciudadanos. Y esa longitud, además, incrementa el gasto público. Es sustancial entonces reducirlas, disminuir los tiempos de la campaña y la publicidad para evitar los procesos de incertidumbre social y política, así como la saturación de la población y claro, el gasto político. Y, en consonancia con la opinión de gran parte de la ciudadanía, proponemos la eliminación de las primarias abiertas, simultaneas y obligatorias para volver al sistema de elección general única con voto universal y obligatorio, reservando a la voluntad de los electores

la decisión de intervenir o no en la vida interna de las agrupaciones policitas.

Por otro lado, se propone también que los anuncios de actos de gobierno o inauguraciones, que con la legislación vigente pueden hacerse hasta 25 días antes de la elección, no puedan llevarse a cabo 60 días antes, de modo de reducir la ventaja categórica que tienen las agrupaciones que detentan el poder y a la vez, compiten en la elección.

Complementariamente, los estados no podrán llevar a cabo publicidad oficial de ningún tipo, desde 90 días antes de la primera vuelta, hasta la conclusión completa del proceso electoral.

Como mencionamos en párrafos anteriores, en relación al proceso electoral, previo a la sanción de la ley 26.571, los candidatos de los partidos o agrupaciones políticas eran seleccionados por los órganos de esas mismas instituciones, de acuerdo a sus Cartas Orgánicas.

Dada la experiencia recogida desde la puesta en vigencia de la ley 26.571, entendemos que el sistema ha resultado ineficiente e innecesariamente costoso. Por eso, proponemos, la derogación del sistema de Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias.

Actualmente, cuando una de las agrupaciones políticas presenta lista única y participa de una primaria obligatoria que, en su caso, ya está definida, con el sistema vigente se hace acreedor a fondos públicos para campaña y espacios audiovisuales que utiliza en su totalidad. Por otro lado, si su agrupación rival sí celebra una primaria, con más de un postulante, esos

fondos y espacios audiovisuales se deben dividir en partes iguales entre quienes compiten.

Esto arroja como resultado que el partido o agrupación que celebra una primaria obligatoria con lista única tiene fondos para llevar adelante dos campañas electorales completas, la de las primarias y la de las generales, mientras que su rival, si solo hubiese dos competidores, cuenta con recursos solamente, para una campaña y media, en el mejor de los casos.

No es justificado que quien presente lista única reciba fondos ni espacios audiovisuales, ni tampoco, que pueda realizar campaña en un período en el que no hay competencia real.

Sumado al proceso electoral vigente de primarias obligatorias, el sistema de múltiples boletas en papel que financia el Estado, pero imprimen y distribuyen los partidos, conlleva una serie de dificultades que afectan el proceso electoral. Robo de boletas, necesidad de fiscalización permanente durante todo el comicio y por ende de recursos, además de significar un gasto desmesurado e injustificado.

A esta altura, pocos son los que rechazan el sistema de boleta única. Ahora bien, en nuestro país a nivel provincial conviven diversos sistemas de este tipo de boleta, destacándose el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba, donde todas las categorías conviven en un gran paño, y la Provincia de Santa Fe, donde hay una boleta única por cada categoría que, a su vez, cuenta con una urna diferenciada en cada caso, para insertar el sufragio.

A los fines de la efectiva implementación de la Boleta Única Papel sería interesante avanzar simultáneamente en la definición de un proceso de

votación que permita eliminar las llamadas “listas sábana”. Para ello, resulta más práctico proponer el sistema de boleta única de las características especificadas como en la Provincia de Santa Fe, que es lo que hacemos en este proyecto.

A esta altura cabe destacar que si sumamos el ahorro de fondos que implica no realizar primarias obligatorias y el ahorro en materia de impresión de boletas para el proceso electoral, las elecciones podrían realizarse con un 30% menos de los fondos que se suelen invertir.

Resulta claro entonces que las normas vigentes no satisfacen las expectativas de ninguna de las partes involucradas y que resulta necesario reformarlas a fin de que se adapten a las necesidades reales del sistema electoral y su cumplimiento efectivo.

En síntesis: reducir la reforma electoral y política a la papeleta de emisión del sufragio, puede conducirnos a que los cambios, pierdan legitimidad social en el corto plazo, cuando se entienda que tales medidas, son erróneas o, de otro modo, insuficientes. En esta época de cambios profundos, es menester hacer valer la oportunidad para llevar a cabo una real y completa reforma política que mejore acabadamente el sistema. Es por eso que pido a los señores diputados, que me acompañen en el presente proyecto de ley.

Silvana Giudici
Diputada Nacional