



DIPUTADOS ARGENTINA

2024 – Año de la Defensa de la Vida, la Libertad y la Prosperidad

PROYECTO DE LEY

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

DELITOS ELECTORALES DE CLIENTELISMO

ARTICULO 1°.- Incorporárase como artículo 140 bis del Código Electoral Nacional Ley N° 19.945, T.O. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 140 bis. Se impondrá prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial de dos a seis años a quien diere u ofreciere, por sí o a través de terceros, bienes o servicios en procura de que el destinatario vote en un sentido determinado o se abstenga de hacerlo, en elecciones primarias o generales, sean éstas para cargos públicos municipales, provinciales o nacionales.

La pena de prisión será de dos a cinco años e inhabilitación especial por el doble de la condena en los siguientes casos:

- a) si el responsable hubiera sido funcionario o empleado público al momento del hecho;*
- b) si los bienes o servicios referidos en el primer párrafo se financian con fondos públicos o bien si son programas, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, beneficios, obras, ayuda social o cualquier otro tipo de prestación de tipo público o gubernamental, tanto en el caso de que los mismos sean efectivamente ofrecidos o entregados, como en el caso de que se condicione su continuación a que el destinatario realice algunas de las acciones previstas en el párrafo primero.*

ARTICULO 2°.- Incorporárase como artículo 140 ter del Código Electoral Nacional Ley N° 19.945, T.O. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 140 ter. Se impondrá la misma pena y agravantes que los previstos en el artículo 140 bis a quien, por sí o a través de terceros, compeliere u ofreciere o concretare la entrega de bienes o la prestación de servicios incluidos en el inciso “b” del artículo 140 bis, en procura

de que el destinatario asista o se abstenga de asistir a movilizaciones o eventos proselitistas, desde el inicio de la campaña electoral y hasta el día de las elecciones primarias o generales, sean éstas para cargos públicos municipales, provinciales o nacionales.

ARTICULO 3°.- Incorpórase como artículo 140 quater del Código Electoral Nacional Ley N° 19.945, T.O. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 140 quater. Se impondrá prisión de dos a seis años e inhabilitación especial por el mismo tiempo al funcionario o empleado público que destine, utilice o permita la utilización de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, candidato o agrupación política.

ARTICULO 4°.- Incorpórase como artículo 140 quinquies del Código Electoral Nacional Ley N° 19.945, T.O. por Decreto N° 2135/83 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 140 quinquies. Se impondrá la misma pena y agravantes que los previstos en el artículo 140 bis a quien, por sí o a través de terceros, organizare la reunión o el transporte de votantes, con la finalidad de influir en el sentido del voto, el día de las elecciones primarias o generales, sean éstas para cargos públicos municipales, provinciales o nacionales.

ARTICULO 5°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Silvia Lospennato

FUNDAMENTOS

Señor Presidente,

En esta ocasión presentamos una iniciativa que entendemos fundamental para contribuir a sanear la vida institucional de la Nación. Se trata de tipificar como delitos electorales ciertas prácticas de clientelismo electoral, tristemente célebres en nuestro país.

Diversos estudios dan cuenta de la existencia y gravedad del fenómeno no sólo en nuestro país, sino también a nivel global, inclusive en buena parte de Latinoamérica.

Se trata de una dinámica que termina en una suerte de círculo vicioso donde los “oferentes” – sean éstos políticos, intermediarios, “punteros”, etc. – llevan adelante este tipo de prácticas para acceder o perpetuarse en el poder – tráfico de influencias, “compra de votos”, movilización “comercial” de personas con fines electoralistas, etc. – mientras que los grupos vulnerables, que son los destinatarios de las promesas o entregas, necesitan, a su vez, los “favores” de aquéllos.

Lamentablemente, hasta el momento, no existe condena ética o legal que logre ponerle fin, máxime porque estos comportamientos están inmersos dentro de ciertos “incentivos perversos”¹ que hacen del clientelismo en general, y del intercambio de favores por votos², en particular, una realidad inexpugnable.

Es un fenómeno complejo de imbricadas relaciones sociales, políticas, económicas, psicológicas, entre otras, cuyo abordaje debe ser integral; en otras palabras, la tipificación por sí misma, si bien coadyuva, no es suficiente: debe enmarcarse en una amplia política de lucha contra la corrupción y de desarrollo de derechos de los grupos vulnerables a estas prácticas.

En nuestro caso, nos enfocamos en una de las aristas del problema; proponemos castigar a quienes promueven algunas de las prácticas clientelares mediante su tipificación como delito electoral.

Como con claridad señala DALLA VIA que “[l]os delitos y faltas, en sentido amplio, consisten en acciones u omisiones que violan, atentan contra, o afectan el sistema electoral; entendido éste como el conjunto de derechos, deberes, valores, procedimientos y mecanismos mediante los cuales los electores expresan su voluntad política a través de su voto en un Estado Democrático de Derecho...”³

¹ Szwarberg, Mariela L., “Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino”, revista Nueva Sociedad No 225, enero-febrero de 2010.

² Auyero, Javier (ed.): ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo, Losada, Buenos Aires, 1997.

³ Dalla Via, Alberto, “Derecho Electoral. Teoría y Práctica”, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2021.

Es, en el fondo, la declaración de un Estado que asume una postura contundente e infranqueable: considera altamente reprochables este tipo de maniobras, y las castiga de manera consecuente. De entre las conductas perniciosas en un país y en un momento determinado, son únicamente aquellas que el cuerpo social considera más graves a las que da naturaleza de “delito” – electoral, en nuestro caso. Es justamente eso lo que proponemos en esta iniciativa.

Y lo hacemos movidos, en particular, por dos ejes:

- a) Por un lado, pesa sobre nosotros el mandato constitucional que nos llega desde el artículo 36 y tratados internacionales en la materia (Convención Interamericana contra la Corrupción y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otros): clientelismo y corrupción van de la mano, y afectan de manera severa la credibilidad en las instituciones y el patrimonio estatal, en todos sus niveles.
- b) Por el otro, las prácticas aquí penadas conducen a una vulneración severa de la autonomía y libertad en el ejercicio del voto, es decir, a la vulneración de los derechos políticos de las partes, reconocidos por el art. 37 CN y tratados internacionales (Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, inc. 2º, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inc. b, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21, inc. 3º y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX).

La conjunción de estos dos ejes es un llamado de atención inmediato para un intento de solución que no debería postergarse.

Por lo demás, el clientelismo añade un ingrediente más de desigualdad en la competencia política: termina favoreciendo a la facción política que está de turno al momento de celebrarse las elecciones, dado que como “controlan los recursos del Estado pueden distribuir bienes y servicios estatales antes de las elecciones (Gervasoni,- 2005; Greene, 2007)”⁴.

Ahora bien, indicamos a continuación las facetas del clientelismo que son objeto de nuestra iniciativa:

- a) el ofrecimiento o entrega de dinero o productos en especie o bien de servicios determinados, a cambio de que los beneficiarios voten a la agrupación o candidato promovidos por el oferente; en otras palabras, y de manera cruda, el hecho de que los votantes sean “sobornados” para que se comprometan a un particular y determinado comportamiento electoral.⁵

⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Diccionario Electoral”, San José, Costa Rica, 2017. ⁵ cf. PFEIFFER, SILKE, Compra de votos y sus implicancias para la democracia: evidencias de América Latina, cit. en Fallos CNE 3605/05.

- b) la promesa o efectiva entrega de dádivas – en dinero o en especie, subvencionadas o relacionadas a las arcas estatales – a cambio de participar en expresiones colectivas proselitistas, lo cual genera un severo perjuicio a la transparencia y equidad del proceso político;
- c) la utilización de fondos públicos a los efectos de apoyar – o de perjudicar – a un precandidato, candidato o agrupación política; y
- d) la movilización o transporte de electores con el objeto de captar su voto.

Por otro lado, cabe mencionar, siquiera de manera sucinta, la experiencia latinoamericana en la temática, insistiendo en que estamos en presencia de un flagelo global que no debe tomarse a la ligera.

En el caso de Uruguay, la ley considera delito electoral al “ofrecimiento, promesa de un lucro personal, o la dádiva de idéntica especie, destinados a conseguir el voto o la abstención del elector”.

En Brasil, por su parte, se prohíbe “utilizar o permitir el uso promocional en favor de candidato, partido político o coalición, de la distribución gratuita de bienes o servicios de carácter social pagados o subvencionados por el Poder Público”.

En México se pena a quien “[c]ondicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas [...] a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato”.

La legislación chilena, en la misma línea, prescribe que quien “en cualquier elección popular, primaria o definitiva, solicitare votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa o cohechare en cualquier forma a un elector, sufrirá la pena de presidio menor en su grado medio, multa de 10 a 50 unidades tributarias mensuales y la inhabilitación absoluta y perpetua para el desempeño de cargos y oficios públicos.”.

Ahora bien, en la normativa argentina – y, fundamentalmente, en el Código Electoral Nacional – encontramos pautas que discurren en la dirección por la que transita nuestra iniciativa, pero que no terminan de concretarla.

Entre ellos, el art. 139.b CEN tipifica como delito el accionar de quien “[c]ompeliere a un elector a votar de manera determinada”, mientras que el art. 140 CEN pena a la persona que “con engaños indujere a otro a sufragar en determinada forma o a abstenerse de hacerlo”.

Asimismo, el art. 64 quater CEN incluye una “veda” durante la cual se prohíbe “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.”

De hecho, siempre teniendo presente el objetivo de preservar la autonomía y libertad del elector, son varias las normas que refieren al secreto del voto (13, 82.5, 85, 141, 142, entre otros).

Es más, si nos remontamos a normativas internas pasadas, nos encontramos con que el decreto 11976/45 (gobierno de facto) ya consideraba autor de delito a quien “mediante dadas, ventajas o promesas, para sí o para otro, indujere a un elector a ejercer su sufragio de una manera determinada o abstenerse de hacerlo, en una elección nacional, provincial, municipal o de un partido político”.

En sentido concurrente, llegaron a este Congreso Nacional numerosos proyectos para lugar contra el clientelismo, de entre los cuales rescatamos el venido desde el Poder Ejecutivo Nacional en el año 2018 sobre Financiamiento Electoral, el cual tenía la siguiente redacción:

“ARTÍCULO 140 bis.- Sanciones a funcionarios. Se impondrá prisión de UNO (1) a TRES (3) años e inhabilitación de SEIS (6) meses a DIEZ (10) años para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos, así como para el ejercicio de cargos públicos y partidarios, al funcionario público que realice alguna de las siguientes acciones:

- a. Coaccione o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por un precandidato, lista interna, candidato o agrupación política.
- b. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, lista interna, candidato o agrupación política”.

Por otro lado, y siempre en la búsqueda de lograr el mejor proyecto posible, se nos hace imprescindible nutrirnos de la jurisprudencia electoral, en particular, de la Cámara Nacional Electoral (fallos 3605/05, 3630/05, 4283/09, entre otros).

Así, el tribunal ha señalado que “que el ‘clientelismo político’ produce un efecto indudablemente pernicioso sobre los principios del régimen representativo y, en particular, sobre la expresión genuina de la voluntad del elector, que es su presupuesto” (4283/09).

Sobre esa base, y muy relacionado con nuestra iniciativa, la CNE expresó que “las acciones que tienen por fin lesionar de algún modo la sinceridad de los comicios y particularmente del sufragio son hechos ilícitos que constituyen en muchos casos delitos penales... No obstante ello, la especificidad del ámbito electoral ha dado lugar a la regulación de figuras penales propias, ya sea que se las incluya en los códigos o leyes electorales o en los cuerpos penales propiamente dichos” (3605/05).

En el mismo sentido, la justicia electoral de la Capital Federal consideró en el año 2019 – de manera cautelar – que una determinada práctica sindicada como clientelar “podría redundar en una posible vulneración de los derechos políticos de ciudadanos que sufren una injusta postergación en nuestro país, en razón de que se podría atentar contra el derecho a elegir libremente a las Autoridades que deberán regir los destinos del país en los próximos años; es decir, se verían obligados a votar a cambio de mantener una ayuda social” (expte. n° 7852/2019).

Una resolución análoga tuvo lugar durante el año en curso, también cautelar, que transita por el mismo camino, al prohibirse la distribución de dinero en el ámbito del Ministerio de Cultura de la Nación hasta pasadas las elecciones generales de este año, “con el fin de evitar cualquier situación que pudiera atentar contra el derecho a elegir libremente” (expte. 7408/2021).

Como puede observarse, entonces, tanto del desarrollo de los perjuicios que las prácticas clientelares traen a la república, como del análisis de la legislación comparada y de la jurisprudencia vernácula, surge la necesidad de tipificar determinadas conductas como delitos electorales, la cual concreta la aspiración de “lo saludable que podría resultar una tipificación más precisa de esta clase de conductas” (CNE, Fallo 3605/05).

Pues bien, es a ello que apuntamos con esta iniciativa, la cual está en línea – por cierto – con decenas de proyectos sobre transparencia, institucionalidad y sistema político y electoral que ha venido presentando esta legisladora durante sus mandatos.

Por todo esto, solicito a mis pares que me acompañen.

Silvia Lospennato