

PROYECTO DE LEY

El Senado y La H. Cámara de Diputados de la Nación

sancionan con fuerza de

LEY

REGULACIÓN DEL USO DE RECURSOS PÚBLICOS EN CAMPAÑA

Artículo 1.- Modifíquese el artículo 64 quater 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 quater. **Sobre los actos de gobierno en la campaña electoral.** 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 veinticinco (25) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las elecciones primarias, abiertas y simultáneas, y la elección general, 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.

Queda prohibido durante los veinticinco (25) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las elecciones primarias, abiertas y simultáneas, y durante (30) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de elecciones generales, el reparto de subsidios y/o transferencias no contempladas en el Presupuesto Nacional o a nuevos beneficiarios, como así también la celebración de convenios administrativos entre Nación, Provincias y Municipios para la ejecución de recursos públicos.

Queda prohibida la utilización de bienes propiedad del Estado para actividades de campaña electoral.

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

Artículo 2.- Modifíquese el artículo 133 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 133 bis.- Sobre los actos de gobierno en la campaña electoral. Los funcionarios públicos que autorizaren o consintieran la publicidad de actos de gobierno en violación de la prohibición establecida en el artículo 64 quater, **serán pasibles de inhabilitación de uno (1) a doce (12) años para el ejercicio de cargos públicos.***

Artículo 3.- Incorpórase 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.- Sanciones a funcionarios. Se impondrá prisión de UNO (1) a TRES (3) años e inhabilitación de UN (1) año a OCHO (8) años para el ejercicio de cargos públicos y partidarios, al funcionario público que condicione la prestación de un servicio público, la entrega directa de bienes, 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."

Artículo 4.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Carla Carrizo

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La presente iniciativa es una representación del Expte 4284-D-2021 de mi autoría y acompañado por 40 diputados/as de esta Cámara, y el Expte 2021-D-2023, proyecto de ley que tiene por objeto la incorporación de prohibiciones y límites de gasto público en los periodos electorales como también el refinamiento de los delitos electorales, hoy presentes en nuestro Código Nacional

Electoral, para que contemplen de manera más precisa y con efectos sancionatorios a funcionarios y afecten carreras políticas cuando se utiliza dinero público para beneficio de un partido o candidato/as en el gobierno.

Hace más de treinta años, América Latina inició las transiciones a la democracia. Cada país, con sus particularidades, diseñó instituciones y se realizaron innumerables

cambios normativos para incrementar la calidad democrática en la región. Las elecciones se pusieron bajo la lupa e incluso su observación y estudio (acto de votación, escrutinio de los resultados y la proclamación de los vencedores) hoy considera también diversos aspectos del proceso electoral que son previos al día de las elecciones. Así, las regulaciones sobre campañas y financiamiento de la política cobraron relevancia para aumentar la calidad de las prácticas en las democracias.

Uno de esos temas centrales es claramente cómo impacta el dinero en la política, específicamente en cuanto a campañas electorales y las garantías sobre la equidad en la competencia electoral.

En Argentina, en 2002, con la sanción de la ley 25.600, se logró un avance significativo hacia la transparencia en el financiamiento de la política, al eliminarse el anonimato de las donaciones, además se introdujo el uso de internet como mecanismo de difusión, se reguló el derecho de acceso a la información, se introdujo la obligación del informe previo a la elección (“voto informado”) y se estableció la suspensión automática de la entrega de fondos públicos a los partidos que no cumplieran con los requisitos de rendición de cuentas. Lamentablemente, el derrotero de las reformas sobre financiamiento tuvo un retroceso, puesto que en 2007 hubo una reforma del marco normativo que, en parte, significó un repliegue en materia de transparencia y responsabilidades. Las reformas siguieron y en 2009 a través de la ley 26.571 se introdujeron nuevas modificaciones como la prohibición de aportes de personas jurídicas para las campañas y la prohibición de contratación privada de espacios en los medios para propaganda política. Se prohibió la compra de espacios en medios para la campaña electoral, con el objetivo de equilibrar la competencia y afianzar la equidad en las elecciones, al eliminar la ventaja que tienen los candidatos o partidos económicamente fuertes frente a los que no lo son y, por lo tanto, no pueden afrontar los gastos de una campaña mediática.

En 2019, se sancionó la ley 27.504 que incluyó modificaciones a la ley de FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS, LEY 26.215, el CODIGO ELECTORAL NACIONAL (LEY 19.945), a la LEY 26.571, e incluso a la ley del impuesto a las ganancias. Esta última modificación incluyó cuestiones bajo observancia en los últimos años. Así se eliminó el efectivo como medio de pago para hacer aportes, se

autorizó a las empresas como aportantes a las campañas, se amplió el plazo de las campañas electorales (el período de campaña pasó a ser de 50 días antes de las PASO y 50 días antes de la general (antes 30 y 35 días respectivamente) para cubrir el tiempo que transcurre entre la inscripción de precandidatos y candidatos y la veda electoral. En conformidad, se alargaron los plazos de la campaña audiovisual a 35 días antes de cada instancia de la elección (antes era de 20 días antes de las PASO y 25 antes de la general). Por otra parte, hubo avances sobre la publicidad electoral en redes sociales y plataformas.

Esta reforma, que se inició con un texto de proyecto de ley del Senado de la Nación, tuvo a la vista un proyecto del PEN de 2018, pero no incluyó algunos aspectos sancionatorios a la regulación del dinero público y los recursos estatales que el proyecto del ejecutivo incluía (Proyecto 03-PE-2018 ingresado en Diputados), pues pretendía incorporar específicamente el problema del clientelismo. La propuesta indicaba: “Sanciones para el clientelismo y el uso de recursos públicos con fines partidarios: Se promueven sanciones para quienes otorguen beneficios materiales con el fin de lograr que se vote de un modo determinado, tipificando así en forma expresa al clientelismo político como acto ilícito. También se establecen sanciones específicas para quienes utilicen recursos con los que cuentan en su calidad de funcionarios públicos para coaccionar a sus subordinados a participar de actividades de campaña, o que condicionen la prestación de un servicio a su cargo al apoyo político. Esta reforma está en línea con varios fallos la Justicia electoral, donde se advierte sobre la necesidad de crear un tipo específico que penalice el clientelismo, especialmente aquel que se ejerce desde el estado y con fondos públicos.”

Hay aspectos que se regulan para transparentar y controlar los efectos desiguales que puede traer un uso del dinero para incidir en el voto a favor de los candidato/as y partidos. De este modo, los países han regulado desde el financiamiento privado (limitaciones sobre fuentes, donaciones y topes a partidos y/o candidatos) en campaña y fuera de ella; sobre el financiamiento público (si es destinado a candidatos (argentina no) o partidos políticos y alianzas; si es indirecto y si aplican beneficios fiscales para los partidos políticos; sobre límites a los gastos de campaña; sobre la transparencia del financiamiento (si deben realizar informes periódicos de los partidos políticos sobre sus

finanzas, si hay obligaciones de informar al organismo electoral; si se debe publicar la información contable contenida en los informes de los partidos políticos o candidatos), y sobre las sanciones. Específicamente, la regulación del uso de recursos del Estado en las campañas se encuentra en los 18 países de América Latina.

Sin embargo, en relación con la gestión gubernamental en los procesos electorales, hay modelos, como el de Colombia, que incluyen límites más claros a movimientos y transacciones intergubernamentales que aquí recogemos.

A pesar de que es una práctica frecuente, el uso electoral de los actos de gobierno constituye una violación al Código Nacional Electoral. Según el art. 64 quater de esta “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”. Asimismo, la ley prohíbe durante los 25 días anteriores a los comicios “la realización de actos inaugurales de obras públicas, [y] 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”.

En el proyecto que hoy promovemos, consideramos que si bien Argentina avanzó en regular los actos gubernamentales tendientes a captar votos a través de la prohibición y limitación con plazos de actividades, quedó un vacío sobre movimiento de dinero público, y acciones directas que se realizan para sumar adhesiones por parte de posibles votantes. La legislación hoy vigente puede mejorarse y habilitar un monitoreo por parte de la justicia más cercano a las cuestiones de las prácticas reales en los procesos electorales. Entonces, si bien el artículo 64 quater establece que durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no puede contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales, y prohíbe la inauguración de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de actos de gobierno que puedan promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales durante 25 días

previos, no dice nada sobre las transferencias discrecionales, las alteraciones presupuestarias con fines electorales o enmarcadas dentro del proceso electoral. Por lo que aquí proponemos es establecer límites más estrictos al uso de recursos públicos con fines proselitistas e incorporar sanciones que afecten las carreras políticas y no sean sólo multas.

Por otra parte, hay una práctica ilegal, que es la conducta de funcionarios/as que condicionan la prestación de un servicio público, la entrega directa de bienes, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas a la emisión de un sufragio en particular. Esto viola la Ley de Empleo Público, ya que en ella se establece la prohibición para los empleados y funcionarios públicos de “valerse directa o indirectamente de facultades o prerrogativas inherentes a sus funciones para fines ajenos a dicha función o para realizar proselitismo o acción política”. Sin embargo, no se ha incorporado a los delitos electorales. Por lo que aquí proponemos también sumar un artículo al respecto.

Estas prácticas mencionadas no sólo desvían recursos establecidos para cumplir metas de bienestar y desarrollo, y además no se encuadran en planes de políticas de largo plazo, sino que prima el cortoplacismo, también vulneran los derechos electorales de la ciudadanía y crean el efecto de “cancha inclinada” a favor del partido que ocupa el poder. Por este motivo es que necesitamos modificar y ajustar los marcos normativos y terminar con el uso de recursos públicos para fines partidarios.

Recientemente, la acordada 112/2021 de la Cámara Nacional Electoral creó una Secretaría dedicada exclusivamente a la competencia penal. Entre otras funciones de la nueva Secretaría, se destaca la registración y seguimiento de las causas sobre faltas y delitos que tramiten bajo el procedimiento previsto en el Código Procesal Penal de la Nación; la coordinación con el Ministerio Público Fiscal para establecer pautas de trabajo; la elaboración y seguimiento de un registro de delitos y faltas electorales del país; la coordinación y capacitación de referentes designados para la materia penal en las secretarías electorales de los Juzgados Federales con competencia electoral y la creación de manuales de trabajo de buenas prácticas. Pero sin una mejor ley, probablemente no

puedan sancionarse los delitos que ocurren. El contexto de surgimiento de denuncias por clientelismo, uno de los primeros casos fue la polémica entrega de kits de electrodomésticos destinados a organizaciones sociales en el municipio bonaerense de General Rodríguez, cuyo intendente, Mauro García, es del Frente de Todos, luego de realizadas las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, y las modificaciones presupuestarias destinadas desde la Nación hacia las provincias de manera discrecional y con fondos que no tienen destinos específicos nos obliga a repensar las regulaciones existentes y encontrar desde el poder legislativo respuestas normativas.

Tenemos el deber de legislar para fortalecer nuestra democracia. Las limitaciones y prohibiciones en el uso de los recursos públicos y las sanciones que afectan a los funcionarios directamente contribuirán a dotar de legitimidad el proceso electoral.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto.

Carla Carrizo