



Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº1714 de 2018

Carpeta Nº 2582 de 2017

Comisión Especial a efectos de
estudiar el proyecto de ley:
Partidos Políticos

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley Nº 18.485, de 11 de mayo de 2009,
normas complementarias y concordantes

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 25 de julio de 2018

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Gustavo Penadés (Vicepresidente).

Miembros: Señora Representante Mariela Pelegrín y señores Representantes Darcy de los Santos, Guillermo Facello, Gerardo Núñez, Iván Posada, Jorge Pozzi, Conrado Rodríguez y Carlos Varela Nestier.

Invitado: Señor Director del Instituto de Derecho Constitucional de la UdelaR, doctor Ruben Correa Freitas.

Secretaria: Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.

Prosecretaria: Señora Lourdes E. Zícarí.

=====||=====

SEÑOR PRESIDENTE (Gustavo Penadés).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al doctor Ruben Correa Freitas, viejo amigo de esta Casa, a efectos de que nos ilustre sobre el proyecto de ley que tenemos a estudio.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- En primer lugar, quiero agradecer en nombre del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho la invitación que me formularon para informar sobre el proyecto de ley que tiene a consideración la Comisión y que, oportunamente, ya fuera aprobado por la Cámara de Senadores.

Este proyecto de ley introduce modificaciones a la Ley N° 18.485 de partidos políticos, de 11 de mayo de 2009. En este sentido, debo señalar que cuando recibí la invitación original pedí prórroga porque me encontré con un proyecto de ley importante, que tiene muchas disposiciones. Consideré conveniente compartir este tema con la sala del Instituto de Derecho Constitucional, fundamentalmente, con los profesores agregados grado 4, que me acompañan en la cátedra, a quienes les pedí su opinión. Hemos llegado a un acuerdo en algunos temas para plantear a la Comisión en la tarde de hoy.

Debo decir como primera reflexión que me parece muy importante este proyecto de ley, en cuanto tiene que ver con un tema de tanta sensibilidad y preocupación en el mundo actual, en el derecho comparado, como es el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Naturalmente, este tema ha generado no pocas polémicas y debates e intervenciones de la justicia en otros países que, por suerte, no hemos sufrido en el nuestro.

Este tema es de suma importancia, sobre todo, teniendo en cuenta un aspecto que me parece esencial. A lo largo de la evolución constitucional del Uruguay, nos encontramos, en primer lugar, con que la primera Constitución de 1830 tuvo una ignorancia sobre los partidos políticos. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que la Constitución de 1830 siguió el modelo de las constituciones de fines del siglo XVIII y siglo XIX. Allí encontramos una clara influencia de la Revolución Francesa, en la que había un rechazo, una aversión, a todos los tipos de corporativismo. Inclusive, en el derecho comparado, los partidos políticos recién tuvieron su origen a partir del año 1850, aproximadamente. Esto es lo que enseña en la doctrina, entre otros, el profesor francés Maurice Duverger, en su famoso libro *Los partidos políticos*.

La Constitución de 1918 inauguró una nueva etapa, en la cual hubo un reconocimiento de los partidos políticos por parte de la Constitución uruguaya, lo que se mantuvo en las Constituciones de 1934, 1942 y 1952.

La Constitución de 1967 introdujo una disposición de fundamental importancia, que es el numeral 11 del artículo 77, que quiero señalar especialmente. Se trata de una disposición que asegura a los partidos políticos la más amplia libertad; sin perjuicio de ello, les impone algunas obligaciones, como la de ejercer la democracia interna en la elección de sus autoridades y dar la máxima publicidad a sus cartas orgánicas y programas de principios.

Esta tercera etapa es la que he denominado institucionalización de los partidos políticos. Así como tuvimos una etapa de ignorancia de los partidos políticos en la primera Constitución, una etapa de reconocimiento de los partidos políticos desde la Constitución de 1918 hasta la de 1952, la Constitución de 1967, a mi juicio, claramente consagró una etapa de institucionalización de los partidos políticos.

Por último, la cuarta etapa la encontramos en la reforma constitucional de 1997, que fue fundamentalmente una reforma al sistema electoral. En esa reforma entramos en una etapa que he denominado de reglamentación de los partidos políticos. ¿Por qué? Porque el constituyente no solamente les asegura a los partidos políticos la más amplia libertad, con la exigencia de la democracia interna en la elección de sus autoridades y la publicidad de su carta orgánica y programa de principios, sino que además les impone nada menos que la obligación de celebrar elecciones internas para escoger sus autoridades y, además, con fecha determinada en forma simultánea para todos, y que solo pueden tener un candidato a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Nos encontramos, entonces, con estas cuatro etapas en la evolución constitucional, y es a la luz de estas dos disposiciones, primero, el numeral 11 del artículo 77 y, luego, el numeral 12 del mismo artículo, que tiene su origen en la reforma de 1997, que tenemos que hacer el análisis de algunas disposiciones ante la Comisión.

Lo primero que tengo que decir es que creo que el proyecto, en líneas generales, es bueno. Considero importante este tipo de leyes que, vuelvo a insistir, lo que procuran es la transparencia en la gestión de los partidos políticos y afirmar la ética en la vida política del país.

Creo que esto es muy bueno porque, en definitiva, los partidos políticos son la esencia de la democracia.

El día lunes tuve que dar una conferencia en la Corte Electoral, con la presencia de sus ministros, sobre los fundamentos constitucionales del sistema electoral uruguayo. Justamente, una de las claves de ese sistema es que la Constitución uruguaya hace reposar el sistema electoral en los partidos políticos, y por eso es que tienen tanta importancia.

Debemos tener en cuenta que en el sistema electoral uruguayo poseemos el llamado doble voto simultáneo que, nada más ni nada menos, significa que el ciudadano vota a un lema, a un partido político, a un sublema y a una lista. Es decir, vota simultáneamente por un partido político y por una lista de candidatos que en los hechos, en la realidad política, se traduce en un triple voto simultáneo porque el ciudadano vota a la vez, en primer lugar, al lema; en segundo término, a un sublema, y finalmente, una lista determinada.

Desde ese punto de vista, creo que el proyecto de ley a consideración de la Comisión está en esa buena línea. Pero debemos hacer algunas consideraciones sobre ciertos artículos y disposiciones que en el Instituto de Derecho Constitucional entendemos que, por lo menos, deben analizarse con otra perspectiva.

En primer lugar, en el Instituto ha habido cierta preocupación con el artículo 1º, pues de alguna manera crea un tributo. En cierta forma, a través del artículo 1º se agregan varios incisos al artículo 42 de la Ley N° 18.485.

El primer inciso, que refiere a una contribución especial, establece: "Las autoridades nacionales de los partidos políticos podrán establecer una contribución especial para su financiamiento, a cargo de las personas que ocupen cargos electivos, políticos y de particular confianza que estén afiliadas al partido, o que hayan sido propuestas por el partido".

En este sentido, todos los profesores grado 4 y, en mi caso, grado 5 del Instituto hemos coincidido con que esto es un verdadero impuesto al desempeño de los cargos políticos y de particular confianza.

Es importante señalar -obviamente, es una decisión, una opción del legislador en este tema- que muchas veces el ciudadano que ocupa cargos políticos o de particular confianza no necesariamente tiene afiliación partidaria. Nosotros entendemos que sería conveniente mantener el sistema de la donación voluntaria, de acuerdo con la conciencia de los donantes.

Quiero decir bien claramente que, si bien es habitual que los titulares de los cargos políticos y de particular confianza provienen de los partidos políticos y tienen afiliación partidaria, no es una condición imprescindible. Quienes tenemos experiencia política sabemos que no todas las personas que ocupan cargos en el Gobierno -inclusive hoy en día- tienen una vinculación partidaria.

De alguna manera -espero que la Comisión lo comprenda-, este planteo tiende a favorecer una forma de clientelismo. Los funcionarios son de particular confianza de la autoridad que los designa y no necesariamente de los partidos políticos. Esto hay que tenerlo en cuenta, porque hay que distinguir que el cargo de particular confianza es de confianza del jerarca que lo designa, pero no de los partidos políticos. De lo contrario, estaríamos sustituyendo a los jefes por los partidos políticos.

Esta es una distinción muy académica, pero es real. Por ejemplo, alguien es de confianza del presidente de la República; no podemos decir que es de confianza de tal o cual partido, más allá de que desde el punto de vista político así se lo considere. Pensemos en un funcionario de confianza de un ministro de Estado. A este funcionario, el ministro lo pone porque es de su confianza. ¿Es de confianza del partido? Puede ser, pero reitero que hay que distinguir este tema, que hay que analizarlo y que se debe tener cuidado.

Debo decir que este asunto ha sido objeto de preocupación y de crítica por parte de todos los miembros del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho, que no quiere decir que estemos en lo cierto desde el punto de vista político. Todos sabemos que los académicos y los universitarios a veces tenemos líneas y razonamientos que no siempre concuerdan con las decisiones políticas. En mi caso, por mi condición de exsenador de la República, siento más la doble condición de académico y de político. A mis alumnos siempre les digo que, cuando hablo mal de los políticos, lo hago con absoluta tranquilidad porque lo primero que les digo es que soy político pues en dos ocasiones ocupé el cargo de director de la Oficina Nacional del Servicio Civil y fui senador de la República.

Por lo tanto, en este aspecto, me comprenden las generales de la ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- El comentario que usted acaba de hacer es de recibo y nos llama a la reflexión.

¿Eventualmente el Instituto o usted creen que podríamos estar frente a una inconstitucionalidad a partir de su comentario o es una consideración de carácter general?

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- No estamos planteando una inconstitucionalidad. Si hubiera algún tema que entendamos que es inconstitucional, lo diríamos en forma muy clara.

Son consideraciones de mérito, oportunidad o conveniencia. De alguna manera, ustedes nos han convocado y es nuestro deber como Instituto de Derecho Constitucional transmitir a la Comisión esta inquietud.

De ninguna manera estamos cuestionando la constitucionalidad de este artículo 1º.

A través del artículo 2º se establece la ubicación de la contribución especial para el financiamiento de los partidos políticos. Concretamente, se la ubica en segundo lugar, según la redacción del artículo 32 de la Ley N° 19.210, relativo a la cuota sindical y contribución especial para el financiamiento de los partidos políticos.

Como Instituto, señalamos que se coloca este aporte de contribución especial para los partidos políticos delante de algunos créditos -que voy a señalar-, desplazando a los créditos otorgados por la División Crédito Social del Banco de la República, los créditos concedidos por el Banco Hipotecario del Uruguay, por la Agencia Nacional de Vivienda y la Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, las cuotas de seguros de vida colectivos, las cuotas de afiliación de instituciones médicas, las cuotas correspondientes a créditos de nómina y actos cooperativos realizados por socios en las cooperativas de consumo, las retenciones del Ministerio de Defensa Nacional por préstamos de vivienda para el personal. Nuestra obligación es señalar que la contribución especial de los partidos políticos queda por encima de estos créditos que prevé el literal B) del artículo 1º de la Ley N° 17.829 en la redacción dada por la Ley N° 19.210.

El artículo 3º le ha parecido muy bien al Instituto, en la medida en que incluye estímulos a políticas de género. El artículo 3º por el que se sustituye el artículo 2º de la Ley N° 18.485 establece el incentivo a la participación de las mujeres. Al Instituto le parece sumamente importante que esta disposición incluya estímulos para las políticas de género.

Al Instituto también le ha parecido una buena disposición el artículo 4º del proyecto, que establece que las donaciones se hagan por medio de pago electrónico. Esto se estima favorable porque da transparencia al sistema.

Una disposición que ha merecido comentarios -no observaciones- es el artículo 5º del proyecto, que establece: "Los precandidatos a Presidente en las elecciones internas de los partidos políticos previas a las nacionales, deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos así como de las restantes obligaciones establecidas en este Capítulo en cuanto le fueran aplicables".

En cuanto a la obligación de rendir cuentas por los precandidatos a presidente, se menciona a los fondos públicos recibidos, cuando no necesariamente los precandidatos a presidente reciben estos fondos. El proyecto habla de rendir cuentas de los fondos públicos recibidos. El problema que vemos es que no necesariamente los precandidatos a presidente reciben fondos públicos. La ley que se trata de modificar menciona la existencia del comité de campaña, por ejemplo. Consideramos que se mencionan obligaciones difíciles de controlar y quien cumple estrictamente con lo estipulado se ve sometido a una desventaja respecto a quienes están dispuestos a desafiar estas normas. Sería bueno analizar este tema con más detenimiento y buscarle una redacción que incluya estos comentarios.

El artículo 10 establece: "Durante el período electoral queda prohibida la realización de publicidad por parte del Estado, a través de cualquiera de sus órganos u organismos, así como de las personas públicas estatales menores. Exceptúase únicamente la que refiera a campañas de información a la ciudadanía sobre temas o situaciones puntuales y de interés general, la que deberá ser supervisada por el Consejo de Comunicación Audiovisual".

A juicio del Instituto, la propuesta es compartible, pero cabe señalar lo fácil que puede ser encubrir una campaña política a favor de los sectores afines al gobierno -hablo en general, de cualquier gobierno, porque estamos pensando en leyes no para un día, no para este período de gobierno-, como de interés general. No aparece establecido el

alcance de la supervisión del Consejo de Comunicación Audiovisual ni de las potestades de que dispondría, por lo que parece tratarse de una disposición vacía de contenido.

El artículo 12 sustituye el artículo 1º de la Ley Nº 17.045, de 14 de diciembre de 1998, en la redacción dada por la Ley Nº 17.818, de 2004, y establece el tiempo en el que los partidos políticos pueden iniciar su publicidad electoral. Allí se prevé diez días para las elecciones internas, treinta días para las elecciones nacionales, quince días en caso de realizarse una segunda vuelta y treinta días para las elecciones departamentales y municipales.

El Instituto considera que debería preverse alguna sanción por el incumplimiento del artículo 12. Si no se prevé ninguna sanción, estamos ante una norma jurídica incompleta, porque establece una prohibición respecto a los plazos para la publicidad, pero no establece qué sucede ante el no cumplimiento. Esto transforma a esta disposición más que en una norma jurídica -que puede ser sancionada al violarse la prohibición-, en una mera recomendación o una norma moral. Si la norma jurídica no tiene una sanción por el no cumplimiento o por la violación, de hecho, es una mera recomendación o una norma moral. Eso es así. Una norma jurídica que no tenga sanciones, tiene esta consecuencia.

El Capítulo IX, "Sanciones", preocupa al Instituto en lo que tiene que ver fundamentalmente con el cumplimiento del debido proceso legal. En otros términos: todo régimen de sanciones que se prevé en la ley tiene que cumplir con las garantías del debido proceso, conforme a lo previsto por los artículos 12, 18 y 66 de la Constitución de la República. ¿Por qué? Porque, de lo contrario, se estaría incurriendo en una clara violación de las garantías del debido proceso y estas sanciones serían eventualmente anuladas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La ley tiene que prever claramente que en todos los casos se deberá dar cumplimiento estrictamente a las garantías del debido proceso.

Otra observación que se ha formulado es que ese régimen de sanciones somete a los partidos políticos a una especie de régimen de policía, con una tipificación de sanciones que dependen del criterio discrecional de quien vaya a aplicarlas, lo que es cuestionable desde el punto de vista constitucional, sobre todo, teniendo en cuenta algo muy importante: el numeral 11) del artículo 77 de la Constitución uruguaya asegura a los partidos políticos la más amplia libertad. El Parlamento debe tener mucho cuidado con este principio constitucional al momento de sancionar una ley sobre partidos políticos. Hay que tener en cuenta la garantía fundamental que ha sido dada por el constituyente: que los partidos políticos tengan una amplia libertad. Los partidos políticos no pueden estar sometidos a un régimen con controles tan rigurosos; hablo sobre todo de sanciones con un régimen casi de policía que no es compatible con la definición constitucional que da la más amplia libertad a los partidos políticos.

Estas son, en líneas generales, las consideraciones que hace el Instituto de Derecho Constitucional sobre este proyecto que está a consideración de la Cámara de Representantes.

SEÑOR RODRÍGUEZ (Conrado).- Es un gusto recibirlo en la Comisión.

Su alocución fue muy clara con respecto a cada uno de los artículos a que hizo referencia. Quisiera saber si el Instituto de Derecho Constitucional tiene alguna reflexión con respecto al artículo 13, que tiene que ver con la pauta publicitaria y la cantidad de minutos que se otorga a cada uno de los partidos políticos, porque ahí hay una diferenciación en cuanto a porcentajes. Sería importante para esta Comisión conocer la

posición del Instituto en cuanto a la constitucionalidad o posible inconstitucionalidad de este artículo.

SEÑOR CORREA FREITAS (Ruben).- Sobre este tema, el Instituto considera que la redacción dada al artículo 13 de este proyecto aprobado por la Cámara de Senadores a consideración de la Cámara de Representantes mejora la desigualdad que consagraba el texto original, objeto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia.

Consideramos que esta norma de alguna manera beneficia a los lemas mayoritarios. Esta es la reflexión del Instituto. Inclusive, en el Instituto dijimos que se trata de una norma conservadora, que beneficia a los lemas preponderantes o mayoritarios.

El Instituto considera además que es una norma que pone a cargo de las empresas sin contraprestación alguna una actividad que tiene un valor de mercado y un costo.

Respecto a que se trata de utilizar un recurso que es del dominio público como las radiofrecuencias, hay que señalar que no son usadas por los medios de comunicación por cable.

En definitiva y respondiendo a la pregunta del señor diputado Conrado Rodríguez, consideramos que el proyecto mejora, atempera -expresión que utilizamos en el Instituto- la desigualdad que consagraba el texto original, objeto de declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece el aporte muy enriquecedor del doctor Correa Freitas, así como del Instituto.

Se levanta la reunión.

===/