



XLIX Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 272 de 2020

Carpeta Nº 2582 de 2017

Comisión Especial con fines legislativos
para estudiar el financiamiento
de la democracia

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 12 de noviembre de 2020

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Juan Martín Rodríguez Da Costa Leites.

Miembros: Señores Representantes Ubaldo Aita, Laura Burgoa, Daniel Caggiani, Felipe Carballo, Cristina Lustemberg, Aramis Mígues, Álvaro Perrone, Iván Posada, Álvaro Rodríguez Hunter, Mariano Tucci, Carlos Varela Nestier y Álvaro Viviano.

Delegada de Sector: Señora Representante María Inés Casás.

Invitados: Por el Frente Amplio, doctor Javier Miranda, Presidente; por el Honorable Directorio del Partido Nacional, doctor Pablo Iturralde, Presidente y por la Corte Electoral, doctor José Andrés Arocena, Presidente, doctor Alberto Castelar, Vicepresidente, doctora Ana Lía Piñeyrúa y doctor José Garchitorena, Ministros.

Secretario: Señor Guillermo Geronés.

Prosecretario: Señor Héctor Amegeiras.



SEÑOR PRESIDENTE (Juan Martín Rodríguez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al señor presidente del Frente Amplio, doctor Javier Miranda, que ha sido invitado a participar de esta Comisión, que tiene a su cargo el estudio de un proyecto de ley, cuyo antecedente más cercano es un texto que fue discutido en la legislatura pasada, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, vinculado al financiamiento de los partidos políticos. Se trata de un proyecto que reforma, entre otras normas, la Ley N° 18.485, y también una serie de artículos de otras leyes.

El propósito de esta Comisión es avanzar en la materia, a los efectos de lograr en un término inicialmente fijado de ciento ochenta días, que estaría venciendo en los primeros días de enero, un proyecto articulado para su discusión en el pleno de la Cámara de Diputados y, eventualmente, en caso de ser aprobado, también en la Cámara de Senadores.

Reitero, para esta Comisión y para la Cámara en su conjunto es un placer recibir al presidente del Frente Amplio, doctor Javier Miranda, a quien cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR MIRANDA (Javier).- Señor presidente, señoras y señores representantes: sinceramente, es un gusto estar en esta Comisión para discutir un tema que, como fuerza política, consideramos de fundamental importancia.

Inicialmente, permítaseme plantear un marco general para referir luego a normas específicas del proyecto de ley. Quiero advertir que cuando lo haga, voy a utilizar la versión que figura en la Carpeta N° 2582 de 2017, Repartido N° 192, de agosto de 2020. Digo esto porque en algún momento tuvimos alguna dificultad con cuál era el texto que estábamos manejando. Simplemente, quería dejar esa advertencia.

En términos de marco general, como presidente del Frente Amplio, quiero expresar enfáticamente que nuestra política dice un sí categórico a la revisión legislativa en materia de legislación de partidos políticos. Nos parece necesario y oportuno promover este debate.

En materia de oportunidad, siempre es mejor discutir estos temas cuando estamos fuera de campaña electoral, con lo cual evitamos suspicacias o normas que pueden ser dictadas en función de coyuntura. Y la legislación en materia de partidos políticos, sustento de la democracia, no puede estar a la deriva de la coyuntura electoral momentánea, sino que debe tener aspiración de legislación de largo plazo. Entonces, como primer aspecto: oportunidad. Es absolutamente oportuno, necesario, imprescindible que se discuta esto en estos tiempos.

Segundo aspecto: necesidad. Es necesario revisar el marco normativo. Compartimos claramente la intención de promover este debate parlamentario. Y aquí viene lo que adelantaba sobre el marco general de consideración. Es un acierto haber cambiando el nombre porque, más allá de que es simplemente una cuestión nominativa, expresa una voluntad política. Ya no se trata solo de un problema de financiamiento de los partidos políticos, sino de financiamiento de la democracia

Es el financiamiento -y este es el marco teórico que me parece que es interesante darle a esto- del ejercicio de derechos fundamentales, de los derechos políticos, de los derechos de participación de los ciudadanos en la conformación de las decisiones del Estado. Son los derechos de autonomía política. Y hablar de autonomía política no es gratuito, porque la autonomía implica potestad; o sea, es crear normas, por eso es autonomía: *auto nomos*. Es la creación de normas por los miembros de la comunidad política.

Esto es recogido a nivel de los tratados internacionales de derechos humanos, en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Allí definen e identifican los derechos políticos como el derecho a elegir, a ser elegido y el derecho a la participación en los órganos del Estado.

Creo que ese es el encuadre que debe dársele a esta discusión normativa, que es la realización de derechos fundamentales, porque el fin del artificio político que es el Estado, es la realización de los derechos fundamentales de las personas. Para eso los seres humanos inventamos el Estado. El artículo 1° de la Ley madre, N° 18.485, y el artículo 2°, en el que se propone una mínima reforma en este proyecto de ley, van en ese sentido, que es el deber del Estado de ser garantía de los derechos fundamentales; en este caso, de los derechos fundamentales políticos.

Esto me lleva a una primera conclusión. Si partimos de las premisas -que creo que son básicas- de que la finalidad del Estado es la realización de los derechos fundamentales, y de que el financiamiento de la democracia es parte de la realización de los derechos fundamentales políticos -y el Estado, en consecuencia, tiene el deber de ser garantía de estos derechos fundamentales, los derechos políticos-, la primera conclusión a la que arribaría es que el financiamiento de la democracia y, en definitiva de los partidos políticos, debe ser fundamentalmente un financiamiento público. Quizás, debería ser exclusivamente público, pero en esta etapa del desarrollo parece claro, por lo menos como regla de mínima, que debe tenderse a que todos los que participamos en la comunidad política, contribuyamos al financiamiento de la democracia y de la propia comunidad política.

Esto en principio no excluye el financiamiento de los privados. En materia de otros derechos fundamentales, las prestaciones de los servicios satisfactivos de derechos fundamentales no solo las realiza el Estado, también las hacen los privados. Piénsese, por ejemplo, en el derecho a la salud, por lo menos en la actual estructura del sistema uruguayo.

Entonces, la primera conclusión que quiero marcar es que debiera tenderse a un financiamiento, fundamentalmente, público, y no necesariamente de exclusión del financiamiento privado. Hay riesgos conocidos del financiamiento privado a la actividad política que tienen que ver con la cooptación de los intereses económicos de la política. Esta no es una hipótesis de laboratorio y no tiene nada de novedoso. Se debe permitir el acceso al ejercicio de los derechos políticos -en particular, al derecho a ser elegido y, por supuesto, al derecho a elegir- a todos los habitantes de la República -por lo menos, a todos los ciudadanos, porque ese es el límite; todavía los derechos políticos siguen siendo derechos de ciudadanía- y no solo al que tenga capacidad económica, hipótesis que tampoco es de laboratorio. En el mundo se conocen muchísimas experiencias de personas que acceden efectivamente a los cargos de conducción política del Estado, básicamente, porque tienen una buena situación económica.

La segunda conclusión es que las directrices fundamentales que proponemos como ejes vertebradores de una política de financiamiento de la democracia deben ser el fortalecimiento del aporte público; la limitación razonable del aporte privado; la igualdad de acceso al financiamiento de todos los actores políticos -este es un tema clave- y la transparencia. Me refiero a la transparencia del financiamiento, del acceso a la financiación y de la utilización de los medios económicos por parte de los actores políticos en las campañas, pero también en su funcionamiento cotidiano.

Obviamente, detrás de estas dos conclusiones está la concepción de que los partidos políticos, en la actual conformación de la democracia representativa, son el vehículo del ejercicio de los derechos políticos. En la conformación de las democracias representativas de corte constitucional en occidente, los partidos políticos son los vehículos para el ejercicio de estos derechos fundamentales.

Sobre estas cuatro directrices, me gustaría entrar en cuestiones más exegéticas, sin agotar, desde luego, el articulado propuesto en esta iniciativa.

El artículo 1º proyectado -que implica un agregado al artículo 42 de la Ley N° 18.485- prevé la posibilidad de financiamiento de los partidos políticos a través de retenciones que las autoridades partidarias pueden disponer sobre algunos cargos en particular; este es el famoso 15% del que hemos hablado. Nos parece que esta es una norma adecuada; se aplica, de hecho, en varios casos. Además, tiene consecuencias en la prelación de los descuentos. Así que nos parece una norma acompañable en la medida que permite el fortalecimiento de los partidos políticos a través del aporte -ahora sí- de sus miembros y de los cargos electivos, políticos y de particular confianza. Sin duda, esta es una norma acompañable.

El artículo 3º refiere al financiamiento público de los partidos políticos. Aquí se establece una pequeña modificación al artículo 2º de la Ley N° 18.485 de partidos políticos.

En el actual desarrollo del sistema electoral uruguayo, parece natural incorporar las elecciones municipales -o sea, el tercer nivel de gobierno- y, también, las elecciones internas de los partidos políticos. Apostar a partidos políticos que efectivamente tienen desarrollo democrático también es fortalecer la democracia. No solo el Estado tiene que ser democrático; los partidos que construyen la democracia también tienen que serlo y expresar esa democracia. La estructura de elecciones internas de los partidos es una de las garantías de democracia, de transparencia y de posibilidades de participación en los partidos políticos. Por lo tanto, entendemos que el artículo 3º -que implica una sustitución del artículo 2º de la Ley N° 18.485- también es acompañable.

En materia de transparencia, la modificación del artículo 32 de la Ley N° 18.485, establecida en el artículo 4º del proyecto, también nos parece fundamental. Me refiero al deber de que las transacciones en dinero que constituyan ingresos de los partidos tengan trazabilidad y, en consecuencia, se exija que los movimientos se hagan a través de medios electrónicos. Me parece que esto es esencial a los efectos de la transparencia. Este es un pilar del sistema de partidos y de transparencia de los partidos en el sistema democrático.

Quiero hacer especial énfasis en este punto, que luego se reitera en otras normas. En general, el criterio debe ser el de la trazabilidad de todos los ingresos correspondientes al financiamiento de los partidos políticos. En este sentido, nos parece que el agregado al artículo 32 de la Ley N° 18.485, que se establece en el artículo 4º -que figura en el capítulo "Financiamiento Público de los Partidos Políticos"-, es una norma fundamental.

El artículo 6º proyectado refiere al financiamiento privado de los partidos políticos. Ya hablamos de financiamiento público; ahora vamos a referirnos al financiamiento privado. Este artículo establece: "Los partidos políticos, sectores internos y las listas de candidatos solo podrán recibir aportes, donaciones y contribuciones, sea en dinero o en especie, de personas físicas debidamente identificadas".

El primer aspecto que quiero destacar es que solo se podrán recibir aportes de personas físicas. O sea que se pone un límite a los aportes de personas jurídicas, de

personas que no son de carne y hueso. Esta es una garantía de transparencia del sistema político. Además, se establece que deberán estar debidamente identificadas; es decir las donaciones deberán ser nominativas: se identificará a la persona que realiza la donación. Todas estas son limitaciones a desvíos que podría haber en el financiamiento.

Sin embargo, el artículo 6º puede generar un problema de orden. Básicamente, hasta aquí, los artículos del proyecto de ley tienen que ver con modificaciones a la ley de partidos políticos, pero el artículo 6º no se refiere a la Ley N° 18.485; aparece descolgado. Sería bueno que la norma tuviera un texto ordenado de todos los partidos políticos. Entonces, habría que ver -esta es una sugerencia, de atrevido, si me permiten- si no convendría que el artículo 6º fuera un agregado a algún inciso de la ley vigente o un artículo bis, aprovechando que ahora, con las modificaciones del Código Penal, se pusieron de moda los artículos bis y ter -que nos hace insoportable leerlo-; vamos a terminar en quinquies.

Por lo tanto, quiero advertir que si bien el artículo 6º nos parece totalmente acompañable y, sin duda es bien importante que implique a personas físicas perfectamente identificadas, para tener toda la normativa reunida, sería bueno que no quedara colgado y se incorporara, quizá, como una modificación o un agregado a la Ley N° 18.485. De lo contrario, va a quedar suelto y será necesario leer diez leyes distintas para entender.

Lo mismo pasa con el artículo 10 del proyecto, que refiere a la publicidad del Estado. El artículo 10 -me desvíó de la exposición que estaba haciendo y vuelvo al orden sistemático de la norma-, al no ser una sustitución o un agregado a la ley madre de partidos políticos también corre el riesgo de quedar colgado. Entonces, para lograr un texto ordenado, también sería bueno que este artículo 10, del capítulo "Publicidad del Estado", encajara. Inclusive, diría que hay más problemas con el de publicidad porque se genera con las normas finales de acceso a la publicidad electoral.

El artículo 7º del proyecto de ley sustituye el artículo 31 de la ley de partidos políticos. Si bien nos parece perfectamente acompañable, advertimos que acá hay un problema de coordinación. Aquí se modifica el artículo 31 de la Ley N° 18.485. Y el segundo inciso del artículo 31 proyectado establece: "Se entenderá por donación nominativa [...]". El problema es que no se habla antes de donación nominativa, lo que sí hacía el proyecto original. Por eso advertimos que aquí podría generarse un problema de coordinación. Entonces, una vez más, habría que coordinar el texto para que no nos quede una referencia suelta a una donación nominativa que no fue previamente definida.

El artículo 9º, que también refiere al financiamiento privado, sustituye el artículo 45 de la Ley N° 18.485. Lo queremos destacar especialmente por lo que tiene que ver con las prohibiciones: establece la prohibición de los aportes de las sociedades anónimas. Esta norma está en consonancia con lo que se establece en cuanto a que los aportes solo pueden ser de personas físicas y perfectamente identificadas. Sería contradictorio permitir los aportes de sociedades anónimas. Esto nos parece fundamental porque, reitero, acá están en juego procesos de transparencia.

También queremos hacer referencia a la modificación del literal G) del artículo 45. El proyecto propone que quede redactado así: "Personas físicas que presten servicios de comunicación audiovisual [...]". Esta es una norma que también nos parece fundamental y que hay que destacar y preservar en el proyecto, porque tiene que ver con la vinculación entre los medios de comunicación -tema que vamos a ver sobre el final- y el financiamiento de partidos políticos. Estamos hablando de las vías indirectas de financiamiento de partidos políticos que tienen que ver con el juego con la comunicación.

También la separación entre medios de comunicación, comunicadores y sistema político parece una medida necesaria.

Había mencionado previamente el artículo 10 del Capítulo V, "Publicidad del Estado", por un tema de sistemática general. Nosotros tenemos la ley de partidos políticos. Además, tenemos la N° 17.045, sobre publicidad electoral, y también la N° 19.307, que es la ley de medios, que hoy está en revisión -preocupante revisión, si me permiten el desliz- en la Cámara de Representantes.

Fíjense que el Capítulo VII de la N° 19.307 refiere a la publicidad electoral; la N° 17.045 refiere a la publicidad electoral, y la proyectada reforma de la ley de partidos políticos también incluye la publicidad electoral. Parecería necesario volver a un cuerpo único para no generar pluralidad de normas y posibles contradicciones en un tema que es absolutamente sensible, como es lo relativo a la publicidad electoral. Sin duda que buena parte de los gastos que padecen los partidos políticos tiene que ver con la publicidad electoral y con los costos de la misma. Fíjense que los Capítulos V, VI y otro sin número del proyecto de ley refieren a publicidad electoral durante el período electoral, a publicidad de los partidos políticos fuera del período electoral, y, este que sería una especie de capítulo VII, a publicidad de los partidos políticos durante la campaña electoral. Eso hay que armonizarlo con las normas sobre publicidad electoral y con la ley de medios vigentes. Habría que pensar en un único cuerpo -quizás sea en la ley de partidos políticos o en otra- en materia de publicidad electoral.

Finalmente, todo esto funciona si los organismos de contralor funcionan. Nosotros queremos defender la importancia de la Corte Electoral como tribunal electoral del Uruguay, como poder del Estado. Este es uno de los grandes hallazgos, además, de la tradición política constitucional uruguaya, pero la Corte Electoral necesita fortalecerse y tener un presupuesto acorde a los cometidos que se le pide.

Coincidimos totalmente, por ejemplo, que, en materia de publicidad electoral, la contratación de minutos en la campaña electoral se haga a través de la Corte Electoral. Podremos discutir si es la Corte Electoral la que compra los minutos; discutamos cuál podría ser el mecanismo, pero el contralor y la disponibilidad a partir de la Corte Electoral de los minutos de televisión parece fundamental. ¿Por qué? Para que no sucedan cosas que han ocurrido no solo en el exterior, sino también en este país, donde hay diferencia de precios de publicidad electoral en función de los medios de comunicación y de los partidos, lo cual es una donación encubierta. No es nada más que una donación encubierta. No es que uno esté contra el libre mercado de minutos de televisión, pero sí contra la discriminación de los sectores políticos en función del poder de los medios de comunicación. En realidad, es esto lo que está en juego.

Todo esto -y me refiero particularmente a la sustitución de los artículos 13, 142 y 143 de la ley de medios- requiere de una Corte Electoral con capacidad de contralor, dotada de los recursos materiales, humanos y financieros adecuados. De lo contrario, podremos proyectar muy lindas leyes, pero que en la realidad no tendrán aplicación.

Me parece que este es un tema absolutamente central que no se puede soslayar. Me consta que no solo el Frente Amplio, sino otros actores del sistema partidario del Uruguay, están especialmente preocupados con esta competencia de la Corte Electoral

Eso implica también que los mecanismos de revisión partidaria -artículo 14 del proyecto en materia de transparencia- sean particularmente exigentes en la rendición de cuenta que hacemos los partidos políticos al tribunal electoral en el Uruguay. Lo mismo habría que decir acerca de los servicios de comunicación audiovisual en general respecto a los mecanismos de publicidad electoral.

En conclusión, yo diría que hay necesidad de una reforma legislativa. Francamente, el Frente Amplio comparte y hace énfasis en la necesidad de una reforma legislativa que profundice el ejercicio -insisto- de los derechos fundamentales políticos en el Uruguay, a través de los partidos políticos.

Destaco la oportunidad. Es este el momento para hacerlo. Estamos fuera de períodos electorales -aunque a veces no parece; no estamos en campaña. Es un buen momento para legislar fuera de las presiones de las campañas que todos sufrimos.

En términos generales, las directrices deben ser: fortalecimiento del aporte público, limitación del aporte privado, igualdad de acceso al financiamiento de los actores y transparencia tanto del financiamiento como del acceso a la financiación, lo que incluye el acceso a los medios de comunicación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos su ilustrativa intervención. Ya han participado autoridades de otros partidos políticos. En la jornada de hoy estaremos recibiendo al doctor Pablo Iturralde, en nombre del Partido Nacional, y a la Corte Electoral. En las próximas semanas continuaremos recibiendo aportes a fin de trabajar, como usted ha dicho, en la necesidad y la oportunidad de dar este debate en estos tiempos.

(Se retira de sala el doctor Javier Miranda).

(Ingresa a sala el doctor Pablo Iturralde, presidente del Honorable Directorio del Partido Nacional)

—La Comisión tiene mucho gusto en recibir al presidente del Honorable Directorio del Partido Nacional, doctor Pablo Iturralde.

Esta Comisión, que fue instalada en el mes de julio, tiene el propósito de analizar y estudiar la legislación vigente, inicialmente, en materia de financiamiento de los partidos políticos -sobre esto hay antecedentes, ya que en la legislatura anterior se discutió un proyecto de ley en ese sentido-, aunque en este período ha cambiado su nombre y versa sobre el financiamiento de la democracia.

Por tal razón, hemos estado recibiendo delegaciones de los diferentes partidos políticos, de la academia y de instituciones del Estado, ya que tenemos un plazo de ciento ochenta días -vence los primeros días del mes de enero- para expedirnos.

En realidad, la intención de esta Comisión -teniendo en cuenta los antecedentes y la lejanía de los tiempos electorales- es debatir sobre la necesidad y la oportunidad de rever no solo la Ley N° 18.485, de financiamiento de los partidos políticos, sino también otra serie de normas que tocan diferentes aspectos.

Solo me resta decir que para esta Comisión y para la Cámara es un placer recibir al doctor Iturralde en representación del Partido Nacional.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Para mí es un gusto volver acá; de vuelta por el barrio en un candombe más, como decía Yabor.

Sin duda, es un gran gusto estar con ustedes en la Comisión, ya que considero que el tema que se está planteando es muy importante.

Naturalmente, estos temas requieren una profundización importante; de todos modos, quiero hacer algunas precisiones previas.

En los últimos tiempos, se ha avanzado muchísimo con respecto a la temática relativa al financiamiento de los partidos políticos.

Quizás, desde que nosotros logramos un mejor financiamiento por lo electoral propiamente, sumado al financiamiento permanente de los partidos políticos, se avanzó mucho en algo que tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones, que siempre se suele discutir en doctrina, en cuanto a si son públicas o privadas. En realidad, la discusión está mal planteada, porque nadie puede discutir si los partidos son públicos; por lo tanto, lo que se debe discutir es si son estatales. Sin duda, los partidos no son estatales, pero tienen que ver con lo público. Por consiguiente, eso se debe tener presente cuando se piensa en su financiamiento.

Por supuesto, la cristalinidad y la transparencia en el manejo de los fondos de los partidos políticos hace a la esencia de la democracia y permite que no haya distorsiones que tengan que ver con un financiamiento espurio y lleven a modificar decisiones que únicamente deben ser tomadas en interés del bien común. En ese sentido, aplaudimos la iniciativa y lo que se ha venido haciendo en los últimos años.

Por lo tanto, creo que el Parlamento ha hecho bien en resolver algunos temas, sobre todo, porque no estamos tan lejos -seguramente mi compañero, colega y amigo Javier Miranda debe haber dicho cosas más o menos parecidas- de alcanzar un entendimiento sobre la forma de financiar la política.

Eso es esencia de la democracia, y creo que ustedes se han tomado un nuevo tiempo para resolver ese tema.

En este momento, el Partido Nacional está realizando un análisis más a fondo de esta temática, sobre todo porque en el corto plazo cambiarán sus autoridades; por esa razón, tomará una decisión como partido. De todos modos, puedo decir que el actual directorio y el próximo -me atrevo a comprometer la palabra del próximo directorio-, en términos generales, tendrán una opinión favorable a lo planteado por nuestros legisladores, más allá de las definiciones formales que se harán en su momento; seguramente, eso será antes de que la Comisión culmine el análisis de esta temática.

Por lo tanto, puedo decir que, en principio, compartimos la preocupación que tiene esta Comisión y el interés en regular de forma clara y transparente algo que hace a la esencia misma de la democracia.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece al doctor Iturralde por su comparecencia y, en su nombre, al Partido Nacional.

En las próximas semanas y meses continuaremos con este debate, y es muy factible que, oportunamente, le hagamos llegar, tanto al Partido Nacional como a los demás partidos políticos que componen el arco democrático de nuestro país, las propuestas que sean discutidas en la Comisión.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Muchas gracias, señor presidente; para mí siempre es un gusto volver a esta Casa.

(Se retira de sala el doctor Pablo Iturralde, presidente del Honorable Directorio del Partido Nacional)

—Continúa la sesión.

(Es la hora 15 y 33)

(Ingresa a sala autoridades de la Corte Electoral)

—Buenas tardes.

Damos la bienvenida a las autoridades de la Corte Electoral, a su presidente, doctor José Arocena, al vicepresidente, doctor Alberto Castelar, y a los ministros, doctora Ana Lía Piñeyrúa y doctor José Garchitorena.

Esta Comisión, que tiene a su cargo el estudio de la legislación en materia de financiamiento de la democracia, que ha versado sobre el financiamiento de los partidos políticos, se conformó en el mes de julio, a partir de un acuerdo de los siete partidos con representación parlamentaria, a efectos de revisar la legislación vigente, tomando como base un proyecto de ley que fue discutido y analizado en la legislatura pasada y que, si bien no contó con su sanción definitiva, fue analizado en ambas Cámaras.

El propósito de esta Comisión es, en un plazo inicialmente fijado de ciento ochenta días -que estaría culminando en el mes de enero-, recibir a diferentes delegaciones. Hasta el día de hoy han concurrido autoridades de diferentes partidos políticos, representantes de la Academia, delegaciones de la sociedad civil organizada y en las próximas semanas pretendemos continuar con este procedimiento. También hemos recibido a instituciones estatales, como el Tribunal de Cuentas y, en el día de hoy, a la Corte Electoral.

Por lo tanto, para esta Comisión es un placer recibir a las autoridades de la Corte Electoral, garante de nuestra democracia y con la cual, personalmente, estamos ligados muy estrechamente.

SEÑOR AROCENA (José).- Buenas tardes, señor presidente y miembros de la Comisión.

Para responder a la invitación que la Comisión nos hizo, la Corte ha llegado a un acuerdo de leer un texto que trajimos por escrito. De todas maneras, quiero hacer una pequeña aclaración: este texto es conceptual y no alude a ningún artículo del proyecto que ustedes nos enviaron como antecedente.

Por tanto, no nos referimos al articulado de ese proyecto sino a la opinión de la Corte en lo conceptual y en los aspectos que le conciernen, o sea la temática del financiamiento de la democracia.

Dicho texto establece lo siguiente:

"La Corte Electoral comparte la conveniencia y oportunidad de introducir ajustes en la legislación vigente relativa a la regulación del financiamiento de los partidos políticos y la publicidad de las campañas electorales.

La Ley N° 18.485 fue un paso importante porque generó una regulación que antes no existía, permitiendo a la Corte Electoral intervenir en esta materia. Y la Corte lo ha hecho en la medida de sus posibilidades.

La experiencia de aplicación durante tres ciclos electorales -2009-2010, 2014-2015 y 2019-2020-, permiten una evaluación lo suficientemente completa como para avanzar en ajustes que tiendan a un mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos por la legislación, asegurando los equilibrios entre los controles y las libertades que surgen de nuestra Constitución, porque los controles no deben limitar injustificadamente la libertad de los partidos.

Por otra parte, la distancia con el próximo ciclo electoral 2024-2025, facilita el análisis del tema y en especial la adaptación de los actores relevantes a la normativa que en definitiva se apruebe.

En cuanto al fondo del asunto, se entiende que siendo la Corte Electoral el organismo rector del sistema electoral, conforme a lo que dispone la Constitución de la

República en el artículo 322 y siguientes, es conveniente que todo lo relacionado al contralor de la financiación y publicidad de los partidos y de las campañas electorales se concentre en ella.

El perfil constitucional de la Corte le otorga dos características que parecen fundamentales para esta función: la independencia de los poderes del Estado y el contralor partidario. No parece lógico que, existiendo un organismo con este perfil, se le asigne a otro organismo o se proceda a una creación institucional con el solo objetivo de controlar la financiación y publicidad de los partidos. Tampoco parece conveniente disgregar el contralor por las consecuencias que podrían derivarse de eventuales discrepancias entre los organismos con competencia concurrente o complementaria.

La opinión expuesta, por otra parte, encuadra en la previsión constitucional que hace de la Corte Electoral un organismo con competencia abierta, ya que a las competencias atribuidas por la Constitución se suman las asignadas por la ley.

La Corte entiende que debe profundizarse su participación en el contralor de la financiación de los partidos políticos, agrupaciones y listas. Lo mismo en cuanto a la publicidad electoral.

Ahora bien, para que la Corte Electoral pueda cumplir a cabalidad las competencias y las facultades en la materia debe contar con los recursos necesarios y suficientes para ello. De hecho, la limitación de recursos humanos, materiales y de infraestructura es lo que ha determinado que, a la fecha, la actuación de la Corte Electoral, en el marco de la legislación vigente, no haya ido más allá de las simples revisiones formales que se realizan a las rendiciones de cuentas de los partidos y su publicación.

Lo mismo en materia de publicidad electoral, donde la multiplicidad de medios - radios, televisión abierta y televisión para abonados-, ha determinado que la Corte actúe exclusivamente a denuncia de parte.

Se debe destacar que el número de las agrupaciones y listas de candidatos que se presentan a las elecciones y que deberían ser auditadas y controladas es muy importante. Hoy la Corte cuenta con tres contadores que deben gestionar contablemente el conjunto de actividades de un organismo que tiene alrededor de novecientos funcionarios, más los procesos electorarios que debe organizar y controlar.

Por eso, el éxito de las previsiones legales dependerá de los recursos que se destinen a su cumplimiento. En cualquier caso, la cantidad y características de dichos recursos, así como las modalidades de su instrumentación, dependerán del alcance de las competencias conferidas a la Corte por la ley, sin perjuicio de que se entiende conveniente que su determinación y modalidades queden reservadas a la amplia facultad reglamentaria de que dispone la Corporación.

En lo que tiene que ver con la publicidad electoral, la Corte entiende conveniente introducir ajustes a la Ley N° 17.045, en la redacción dada por la Ley N° 17.818, en especial en cuanto a la definición y alcance de lo que se entiende por publicidad electoral y a la introducción de sanciones hoy no previstas [...] -esto lo destaco- "[...], con lo que ello implica en cuanto al cumplimiento de la ley y a la credibilidad del sistema.

Por otra parte, y aún conscientes de las dificultades que conlleva, hay un tema a considerar que es la publicidad a través de las redes sociales, a la fecha no contemplada en la legislación y cada vez más utilizada en las campañas electorales.

Quedamos a disposición de los señores legisladores para abordar estos u otros aspectos relacionados con el tema".

Quedamos a disposición de los señores legisladores para abordar estos u otros aspectos relacionados con el tema, y responderemos las preguntas que consideren convenientes.

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Muchas gracias a los integrantes de la Corte Electoral. Siempre es un gusto estar con ustedes, y considero que es bueno que la Corte Electoral -en tanto es un organismo pluripartidario- pueda concurrir a estos espacios con un posicionamiento como institución. Eso fortalece los ámbitos institucionales y también el papel que cumple este importante organismo.

Nosotros tenemos a estudio un proyecto de ley que tuvo media sanción en el período pasado y fue desarchivado, por lo que no figura como antecedente. Hago esta aclaración porque en la convocatoria a las delegaciones a veces no queda claro que estamos estudiando un proyecto de ley que seguramente -a partir de los diferentes aportes que ha hecho cada una de las instituciones o personalidades que han venido-, podrá tener modificaciones o no.

Mas allá de que se han referido a aspectos generales con respecto a los que han hecho definiciones, y han resaltado que para todo lo que tiene que ver con el ordenamiento de las campañas electorales y el financiamiento de los partidos políticos entienden que la Corte Electoral es el órgano exclusivo -lo cual comparto en términos políticos-, quisiera hacer una serie de consultas relativas a algunas precisiones que están establecidas en el proyecto de ley. Si bien han dejado en evidencia que cualquier tipo de competencia que le asignemos deberá ser debidamente retribuida en materia presupuestal porque ustedes tienen muchas responsabilidades y poco presupuesto, quisiera hacer una consulta con respecto al artículo 11 del proyecto de ley -incluido en el Capítulo VI, relativo a la publicidad de los partidos políticos fuera de los períodos electorales-, que sustituye el artículo 2º de la Ley Nº 17.045, y define más claramente lo que se entiende por publicidad electoral. Esta norma apunta a ayudar a la Corte Electoral en lo que a veces sucede en cuanto a que los partidos políticos utilizan una convocatoria a una actividad para hacer campaña electoral por fuera de los períodos. No sé si está debidamente acompañado de una sanción pero, por lo menos, establece una precisión mayor, por lo que querría saber su opinión.

Por otra parte, el artículo 13, incluido en el capítulo referido a la publicidad en los períodos electorales, establece que según la actual Ley Nº 19.307, relativa a servicios de comunicación audiovisual, los partidos políticos tienen publicidad electoral gratuita en los medios de radiodifusión, y encomienda a que la Corte Electoral sea el organismo que compre los minutos extra que los partidos políticos hoy compran directamente a los canales de televisión, y después los reparta entre ellos. Tal vez todavía no tengan una posición en este sentido, pero creo que es un tema importante.

Específicamente, también querría saber su opinión con respecto a lo que establece el capítulo VIII, que me parece es uno de los más relevantes. Aquí hemos recibido a importantes académicos, entre ellos a los doctores Chasquetti y Piñeiro -de la Universidad Católica del Uruguay-, quienes plantearon una serie de modelos con respecto a la organización del control electoral, vinculados a Costa Rica, específicamente, que tiene una especie de DGI electoral. De todas maneras -más allá de eso-, querría saber si ustedes entienden que el capítulo VIII, relativo a los estados contables, rendición de cuentas y contralor, es positivo y representa un avance con respecto a la legislación actual, incluida en la Ley Nº 18.485.

SEÑOR AROCENA (José).- Yo empecé diciendo que no nos habíamos referido al articulado del proyecto, sino nada más que a aspectos conceptuales. De todas maneras, puedo decir que entre los temas señalados por el señor representante hay varios en los que la Corte Electoral no tiene posición.

SEÑOR GARCHITORENA (José).- A propósito de las consultas que nos hace el señor representante nacional, obviamente los ministros conocemos el texto del proyecto de ley, y lo hemos conversado en sala, pero tal como dijo el presidente de la Corte Electoral en su intervención, hay posiciones diversas a propósito de las soluciones concretas allí establecidas.

Con respecto a la publicidad electoral lo que tengo para decir -explicando lo que ya expresó el presidente- es que la legislación actual establece un texto similar al que está en el proyecto en consideración. Lo que hemos visto en la práctica en estos últimos quince años es que muchos candidatos, partidos o listas, fuera de los pedidos habilitados para hacer publicidad electoral, recurren a piezas publicitarias -muy largas algunas de ellas-, en las que al final hacen una convocatoria a alguna actividad, que puede ser un acto, o un aporte al programa de gobierno; generalmente aparece una referencia en letras, o una voz en *off*, que ocupa una milimétrica parte de la pieza electoral

En los hechos se ha venido aceptando ese tipo de prácticas, porque está en una situación limítrofe de acuerdo con lo que establece la legislación vigente, pero -creo que este es el parecer general de la Corte Electoral- de alguna manera vulneran el espíritu de la legislación en esta materia, porque se está haciendo mucho más que una convocatoria a alguna actividad proselitista o partidaria. Creo que el texto que figura en este proyecto no avanza demasiado para evitar esa situación o, por lo menos, para dar a la Corte Electoral elementos como para cuestionar ese tipo de prácticas.

En cuanto a los otros temas -como dijo el presidente- en la Corte Electoral hay posiciones disímiles. Por supuesto, la Corte Electoral es un organismo de aplicación de la ley, por lo que bastará lo que la legislación disponga, pero los ministros tenemos posiciones distintas a propósito de las soluciones concretas.

SEÑORA PIÑEYRÚA (Ana Lía).- Con respecto al capítulo VIII -más allá de que no voy a dar una respuesta concreta por todo lo que se ha dicho respecto a la opinión de la Corte Electoral en cuanto al articulado- creo que una respuesta conceptual inicial puede ser la que la que dio el presidente a través de lo que ha leído, en cuanto a que la Corte Electoral entiende que la competencia en esta materia tiene que ser exclusivamente suya, y deberá contar con los medios físicos, presupuestales y de recursos humanos necesarios para cumplir con esas funciones. En el artículo 8º intervienen varios organismos, lo que quizás haga que el mecanismo pueda ser más burocrático y pueda haber -como se expresó a través del texto leído por el presidente- contraposición de opiniones entre las instituciones.

Es decir que con carácter general también se dio respuesta a la pregunta realizada por el diputado Caggiani.

SEÑOR GARCHITORENA (José).- Complementando lo que decía la ministra podría citar un ejemplo concreto que se planteó en sala con respeto a este tema, y que llevó a la Corte Electoral a plantear la unificación de los controles en ella. Por ejemplo, nadie duda del *expertise* del Tribunal de Cuentas para el visado de los estados contables, y perfectamente un estado contable puede estar correcto desde el punto de vista formal, y eso es lo que va a decir el Tribunal de Cuentas. Pero puede suceder que cuando la Corte Electoral vaya al fondo, es decir a la auditoría de ese estado contable, pueda encontrar inconsistencias o inconvenientes, por que lo que, naturalmente, su dictamen va

a ser observar ese estado contable. Entonces, lo que se va a dar es que los dos organismos van a tener razón, porque cada uno actuó en el marco de su competencia, pero para la opinión pública -que no sabe de estados contables- puede parecer que el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral están discrepando a propósito del estado contable de un partido o de una campaña electoral. Nos parece que eso no sería conveniente para la credibilidad del sistema. Por eso, la Corte -y en esto sí hay acuerdo entre los nueve ministros- reivindica esa tarea para sí, o para un organismo distinto. Entendemos que tiene que ser un organismo el que se encargue del control formal y de fondo de los estados contables.

SEÑOR AROCENA (José).- Nosotros queremos que sea un solo órgano el que se encargue de eso. Y el órgano que dispone la Constitución es la Corte Electoral: ese es el acuerdo que tenemos entre los nueve ministros.

SEÑORA PIÑEYRÚA (Ana Lía).- Cuando hice uso de la palabra omití decir que todas las personas o agrupaciones que hacen denuncias sobre violación al cumplimiento de los plazos en materia de publicidad electoral, obviamente, siempre se quedan con gusto a poco, porque la Corte Electoral no tiene ningún elemento que le permita establecer una sanción a quienes violan lo que en lenguaje vulgar se denomina veda electoral. Por eso es importante el tema de las sanciones. Lo que se escribe en la ley con la mano, se borra con el codo cuando es imposible sancionar a nadie. Por ahora, lo único que se puede hacer es exhortar a los que están incumpliendo la ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, solo resta agradecer la comparecencia de las autoridades de la Corte Electoral, con quienes nos mantendremos en permanente contacto.

(Se retira de sala la delegación de autoridades de la Corte Electoral)

—La Mesa informa que el próximo jueves 19, a la hora 16, la Comisión recibirá a la Fundación Friedrich Ebert, Fesur.

Asimismo la secretaría está haciendo las gestiones para confirmar la visita del politólogo Óscar Botinelli. El doctor Garcé ya nos comunicó que no podía concurrir hasta el mes de diciembre.

Por otra parte, recuerda que ya habíamos acordado que el jueves 26 de noviembre la Comisión no iba a sesionar. Entonces, si hay acuerdo, las próximas reuniones serán los días 3, 10 y 17 de diciembre, para continuar recibiendo delegaciones.

(Apoyados)

—No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠