



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes
Secretaría

XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 499 de 2021

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 24 de junio de 2021

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Juan Martín Rodríguez.

Miembros: Señores Representantes Daniel Caggiani, Soledad López Benoit, Cristina Lústemberg, Álvaro Perrone Cabrera, Iván Posada Pagliotti, Luis Alberto Posse, Conrado Rodríguez, Mariano Tucci Montes De Oca, Carlos Varela Nestier y Álvaro Viviano.

Invitadas: Por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP); escribana Susana Signorino, Presidente y doctora Valeria Martínez, asesora legal.

Secretario: Señor Guillermo Geronés.

Prosecretario: Señor Héctor Amegeiras.

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

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

Buenas tardes. Damos la bienvenida a la presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, escribana Susana Signorino, y a la asesora legal, doctora Valeria Martínez.

Esta Comisión con Fines Legislativos para Estudiar el Financiamiento de la Democracia viene trabajando, desde el pasado año, con el propósito de analizar la legislación vigente, y actualizarla, aggiornarla, respecto al financiamiento de los partidos, así como con algunos otros elementos que no atañen exclusivamente a los partidos políticos. Por eso, el nombre.

Hemos recibido a instituciones públicas, como la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y, en este caso, a la Jutep; también a organizaciones privadas, especialistas en la materia, que nos han brindado su parecer, sus opiniones respecto a diferentes puntos y aspectos de la ley vigente y de eventuales modificaciones a introducir.

Si bien el financiamiento de los partidos está signado, especialmente, a la Corte Electoral, en tiempos en los cuales la Jutep, producto de su competencia, ha asumido potestades y ha entendido en diferentes aspectos que también están vinculados a la tarea y desempeño de los actores políticos y de los partidos en sí mismos, entendimos que era prudente y necesario invitarlas, invitarlos, para que en algunos aspectos del proyecto de ley que es objeto de estudio -que contó con media sanción en la pasada legislatura, y que modifica la ley del año 2009-, pudieran brindarnos elementos que surgen de él, o que no estén incluidos pero que entiendan conveniente incorporarlos, a efectos de que esta Comisión pueda tenerlos presente y, eventualmente, incluirlos -en caso de que haya acuerdo- al texto que finalmente vaya a ser objeto de estudio.

Hay varias señoras y señores diputados presentes y hay otros legisladores que nos acompañan vía Zoom. Ahora se está incorporando el diputado Aita, que se había desconectado. Tal vez se pueda incorporar alguno más.

Vamos a permitirles que inicialmente ustedes desarrollen una exposición. Luego, ya sea por interrogantes o dudas que nos puedan surgir a quienes estamos aquí en forma presencial o a los que se encuentren vía Zoom -ahí se suma el diputado Castaingdebat; están los diputados Álvaro Rodríguez, Peña y Aita- las consultaremos para evacuarlas.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- Primero, quiero hacer unos comentarios generales sobre el proyecto de ley en el que ustedes están trabajando.

Sin dudas, el proyecto es un instrumento hábil que, junto a la vigente Ley N°18.485, constituye un marco normativo necesario, cuyo objetivo es evitar conductas de corrupción y fortalecer la transparencia, en un área sensible como lo es el financiamiento de los partidos políticos. No es casualidad que la transparencia de los recursos asociados al financiamiento de la política sea reconocida como un principio universal por la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Uruguay, por supuesto.

En efecto, la captación de dinero espurio, cuya fuente no puede ser justificada, para destinarlo a campañas electorales, no solo afecta la calidad de la democracia y las instituciones estatales, sino que fomenta los favores políticos, que luego se terminan

pagando por el candidato cuando ejerce su función de gobierno, incidiendo así en el erario.

La corrupción, en las campañas electorales, no reconoce ideologías políticas ni respeta realidades culturales o económicas.

América Latina posee sobrados ejemplos en esta lamentable práctica que, por un lado, afecta la popularidad de los gobernantes y, por otro, la reputación de los partidos políticos. Para fortalecer la transparencia y ahuyentar las tentaciones del lavado de activos, como ejemplo típico de mala praxis a la hora de financiar campañas electorales, debe partirse, como lo hace Transparencia Internacional, a través de su proyecto Crinis -rayo de luz, en latín-, de que el dinero es absolutamente necesario para la política.

Es muy difícil conseguir que un candidato, al trazar su estrategia electoral, pueda prescindir, por ejemplo, de presupuestar el costo de la publicidad para su campaña política. Por ello, el dinero, en cualquier democracia, es un factor necesario, pues permite la formación de nuevos líderes y alienta la alternancia en el poder político. Para ello es estrictamente necesario que la percepción de los recursos para las campañas políticas se realice a través de procedimientos transparentes, exigiéndose una rendición de cuentas electoral amplia y estricta, una debida contabilización de esos dineros, así como un control estatal y social permanente sobre las fuentes y destinos de dichos recursos.

Para el control social es imprescindible una amplia publicidad de los estados contables de cada partido, que deben revestir un triple carácter: ser claros, oportunos y fidedignos, a través de instrumentos informáticos de fácil acceso para cualquier ciudadano. Conocer el perfil individual de los donantes y aportantes de fondos para una campaña política, no solo es importante a nivel de la exigencia sobre la fuente del recurso, sino que, desde el punto de vista electoral, nutre al votante para fundar mejor la elección de su voto, a través de la percepción de los intereses que apoyan a los candidatos.

Esto es en cuanto a las generalidades que surgen luego de leer el proyecto de ley que los diputados elaboraron. Nuestra tarea es la transparencia.

SEÑORA MARTÍNEZ (Valeria).- Apoyo las palabras de la señora presidenta de la Jutep. Lo que hicimos fue leer la iniciativa y la ley vigente e hicimos algunos comentarios.

En general, apoyamos las modificaciones propuestas, porque entendemos que colaboran y suman a lo que es la transparencia y a regularizar los aportes de los privados y del Estado.

Por otra parte, hay un artículo en el que hicimos mayor hincapié, que es en el que tenemos algunas dudas, por lo que nos gustaría conversar un poquito. Este artículo refiere a la transparencia y a la presentación de la declaración jurada.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- En general, nosotros hicimos hincapié en el Capítulo VII, "Transparencia". El artículo 14 del proyecto, hace una incorporación al artículo 10 de la Ley Nº 17.060, que es la que establece los obligados a presentar la declaración jurada, e introduce un segundo inciso que habla de los precandidatos a presidente a las elecciones internas, a presidente de la República, etcétera. En principio, acá tenemos dos observaciones. Allí se dice que: [...] deberán formular declaración jurada de bienes e ingresos a cualquier título con una anticipación no menor a sesenta

días de la elección interna, nacional, departamental o municipal, según corresponda". Sin embargo, en el artículo 11 bis de la Ley N° 19.797, que establece también otros sujetos obligados cuyas declaraciones juradas deben abrirse, es decir, deben ser públicas y publicadas, se determina que los candidatos mencionados tienen un plazo de treinta días. Ahí tenemos una diferencia porque, incluso, estos obligados también están contemplados en el otro artículo. Entonces, tenemos dos plazos y debemos decidir por uno o por el otro.

Por otra parte, el artículo 11 bis -que es el que se agrega en la Ley N° 19.797- habla de que se deben publicar las declaraciones juradas, pero no sabemos, en este caso de la ampliación del 10, si se pretende el mismo alcance en cuanto a que se publique, porque no está claro.

SEÑORA MARTÍNEZ (Valeria).- En realidad, estamos de acuerdo con la propuesta de agregar otro inciso al artículo 10, pero quizás sea necesario hacer algunos ajustes para que no se repita. Lo que se pretende agregar en ese segundo inciso ya figura en el artículo 11. Por ejemplo, algunos candidatos se repiten; además, hay que tener en cuenta lo que manifestó la escribana con respecto al plazo, porque en un artículo se habla de treinta días y en esta propuesta se manejan sesenta días. Es decir, hay dos plazos; hay que ver si va a ser el mismo o no.

Por otra parte, es muy importante lo que dijo la escribana en cuanto a las declaraciones, pues esta nueva ley, al modificar la Ley N° 17.060, lo que hizo fue ampliar el universo de quienes tienen que presentar declaraciones juradas, así como levantar las reservas, estableciendo que sean abiertas y se publiquen. Entonces, nos queda la duda de si en esta modificación se pretende hacer lo mismo, es decir, abrirlas y publicarlas.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- Como aporte de la Jutep proponemos que, además de la incorporación al artículo 10 de la Ley N° 17.060 que establece el artículo 14, se haga el siguiente agregado: "Constatado el incumplimiento de esta disposición" -o sea, de la presentación de las declaraciones juradas; reitero que estamos hablando del artículo 10 con la redacción dada en el agregado del artículo 14- "por parte de la Jutep, Junta de Transparencia y Ética Pública, esta comunicará la omisión a la Corte Electoral" -que es el órgano competente- "dentro de los quince días siguientes a su constatación, a los efectos de lo que dispone el Capítulo IX de la presente ley". Esto es a fin de que la Corte Electoral determine la sanción. Creemos que este es un agregado importante pues, si no se cumple, no hay sanción; sin embargo, para otra cantidad de situaciones la Corte Electoral establece sanciones.

El artículo 17 del proyecto de ley, sobre registro y publicidad, establece: "Los partidos políticos deberán registrar sus estados contables, visados en el Registro de Estados Contables a cargo del órgano estatal de control, en el plazo y en los términos que determine la reglamentación". Dice que se deben identificar ambos extremos, o sea, registro y publicidad, para los fines del control social. O sea que necesitamos tener una publicidad amplia que permita aquella fiscalización, pues no se cumple cabalmente solo con la registración. Entendemos que solo la registración no es suficiente para el control social que se pretende o se esboza en el artículo 17. A tal efecto, podría pensarse que la Corte Electoral y la propia Jutep publiquen en sus respectivas páginas web el listado de los omisos y las sanciones que recaigan sobre los mismos para que, a través de un trámite simple, cualquier ciudadano pueda consultar y controlar tales aspectos. Esto respecto al artículo 17.

En el artículo 18 del proyecto de ley encontramos que no existe una ratio que pueda explicar la exoneración de las elecciones nacionales en la previsión contenida. Nos gustaría saber por qué no se incluyeron las elecciones nacionales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puedo explicar puntualmente sobre ello pero, también, haré mención al artículo 14. ¿A qué se refiere la rendición de cuentas? A los ingresos que los partidos políticos hayan recibido en todo el período electoral que, si mal no recuerdo, por lo menos en este proyecto de ley, se establece que arranca en una fecha determinada del año de las elecciones nacionales.

Por lo tanto, si usamos el ejemplo de la última elección, suponiendo que se hubiese celebrado de forma normal, en el mes de mayo del año 2020, a partir del 1º de agosto siguiente al de la elección departamental, el 1º de agosto de 2020, "los partidos políticos deberán presentar ante la Corte Electoral una rendición de cuentas detallada de los ingresos recibidos en el período establecido por el inciso final del artículo 31 de la Ley N° 18.485 [...]", y ahí uno va a ese artículo y establece que el período arranca el 1º de enero del año de la elección nacional. Entonces, todo ese período, desde el 1º de enero de 2019 –en este último caso– hasta el 31 de julio de 2020 es lo que estaría comprendido. Por eso, el artículo 18 se refiere a la elección departamental para dar una fecha a partir de la cual debe presentarse toda la información relativa a los ingresos percibidos durante el proceso electoral; no está hablando solo de la elección departamental.

Sobre la duda con relación al artículo 14 –acá los diputados Caggiani y Rodríguez me podrán corregir–, la Ley N° 19.797 se aprueba en el mes de setiembre del año 2019, y este proyecto, que tuvo una discusión que duró bastante tiempo –venía siendo, si mal no recuerdo, durante los años 2017 y 2018–, luego, quedó en espera y surge la otra ley, que termina siendo la Ley N° 19.797, y seguramente la incongruencia se haya dado por esa situación. Entonces, si se avanza en la incorporación de esta norma, naturalmente, deberá ceñirse a los plazos que están establecidos en la Ley N° 19.797 o bien se deberán modificar los de la Ley N° 19.797, para que los plazos de ambas normas sean congruentes, pero esto se debió seguramente a que la discusión parlamentaria fue temporalmente distinta y, a su vez, en dos comisiones diferentes; con seguridad, eso haya provocado esa incongruencia, pero lo que está vigente es lo de la Ley N° 19.797. Si esto eventualmente se entiende conveniente, deberá ceñirse al mismo plazo o –en su defecto– modificar el plazo, pero compartimos totalmente que no puede haber dos plazos distintos para lo mismo. Eso naturalmente es así.

SEÑORA SIGNORINO (Susana)- Y bueno, después, en cuanto a la financiación – que es en realidad uno de los puntos principales de este proyecto–, desde el punto de vista de la transparencia en general nos parece muy importante que todas las transacciones de dinero que se realizan a los partidos políticos y a los candidatos sea por medios electrónicos. Nos parece muy acertada esa elección y en concordancia con lo prescripto por la Ley de Inclusión Financiera.

También, modestamente, nos parece muy correcto que se sepa quién hace los aportes, que solo las personas físicas debidamente identificadas puedan hacer las donaciones, los aportes, las contribuciones. Y también me parecen correctas las limitaciones en cuanto al monto y la oportunidad, esos períodos para poder hacer los aportes.

Compartimos las prohibiciones que existen a texto expreso en el artículo 45 de la Ley N° 18.485, en la redacción dada por el artículo 9° del proyecto, que establece que están prohibidas las donaciones anónimas de personas jurídicas, cualquiera sea, y por supuesto Estados o gobiernos extranjeros. Nos parece muy importante para la independencia del país.

Esas son las generalidades que nos parecen un muy buen aporte del proyecto de ley.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Le damos la bienvenida a la escribana Susana Signorino, que ya ha estado en nuestro Parlamento varias veces.

Quiero hacer una consulta específica sobre el artículo 3° de la Ley N° 19.797, que fue presentada por nosotros. Y es verdad lo que dijo el diputado Rodríguez; en realidad, el problema que tuvimos fue que este proyecto de ley que fue aprobado se presentó primero; después, las modificaciones que se fueron incluyendo se hicieron en función de los acuerdos partidarios que se alcanzaron por parte del Senado de la República y se terminaron incorporando algunos articulados, y como ninguno sabía cuál iba a aprobarse primero, se fue por esa vía; de hecho, este proyecto de ley que estamos considerando tiene solo media sanción.

Yo quería saber si ustedes ya habían publicado las declaraciones de los últimos candidatos, porque sé que hubo alguna problemática –no quiero nombrar a nadie– acerca del cumplimiento, porque era una norma bastante nueva, poco difundida, y quizás ahí pudo haber alguna problemática. Solo pregunto para conocer, no para que se diga quién, sino para saber si hubo incumplimiento o cuál fue el grado de cumplimiento, para no señalar a los incumplidores, sino a los cumplidores.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- En realidad, hubo un alto grado de cumplimiento por parte de los obligados, ¿verdad? Algunas todavía seguimos recibiendo. O sea, siempre recibimos, porque se cumplieron los dos años y algunos ya estaban en la función pública o en cargos que debían...

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- En este caso hablo de los candidatos o de los precandidatos.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- ¡Ah, bueno! Hay muchos precandidatos que no eran funcionarios públicos cuando eran precandidatos y nosotros lo desconocíamos, porque si a nosotros no nos manda el nexo, por ejemplo, de la Intendencia, los nombres los desconocemos. Se los pedimos a la Corte Electoral, pero son precandidatos, y a muchos de ellos –algunos que después supimos quiénes eran y otros que sabíamos quiénes eran–, al no ser funcionarios públicos no tenemos forma de llamarlos al orden; ni siquiera sabíamos que existían.

SEÑORA MARTÍNEZ (Valeria).- Si no entendí mal la pregunta, después de la discusión esa que se dio solucionamos el tema, lo estudiamos, lo conversamos, y comenzamos con esa publicación a la que nos estaba obligando la ley con respecto a los candidatos en general. O sea que tenemos un buen número ya de esas declaraciones abiertas y publicadas.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- En realidad, la finalidad era que se hiciera antes del acto electoral, pero nosotros vinimos después de todos, porque ingresamos el 21

de julio; todavía no hace un año que estamos allí, por lo cual es imposible. Además, no tenemos mucho presupuesto. Tengo dos excelentes abogadas en comisión, que vamos a pedirles en la Rendición de Cuentas que nos permitan absorberlas con dos años, porque nos pusieron tres y no llegan. Justamente, aquí está la doctora Martínez, que la verdad que nos da una gran mano, y se está empapando en un lugar donde llegamos y ¡caímos ahí! No hay memoria institucional, y encontrás esto y esta ley. ¡Es difícil!

SEÑORA MARTÍNEZ (Valeria).- Claro, con una temática muy específica también. Claro, vos venías de otro lado.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- Sí, yo vengo del Poder Judicial. Pero no fue muy fácil encaminarnos, y con toda la parte internacional que también tenemos... pero no viene al caso, perdón.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Generalmente ustedes vienen como Directorio de la Jutep y esta vez vino usted sola. Entonces, quería consultar si la opinión que usted transmitió era de todo el Directorio de la Jutep o era una opinión de la Presidencia de la Jutep. Pregunto solo para conocer.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- No, es la opinión de la Jutep.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- ¿Institucional? Perfecto.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- Lo que pasa es que, incluso, iba a venir yo sola, porque el secretario que me contactó me dijo no, que muchos no. Yo le dije que me acompañara, pero entendí que no se podía; por eso vine yo sola con el apoyo de ella porque, en realidad, estudiamos juntas. Disculpen, pero fue así.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está perfecto; de hecho es así. Hemos solicitado, sobre todo en estos últimos meses en que la situación sanitaria no era la mejor, que las delegaciones fueran reducidas. De hecho, también hemos habilitado el sistema zoom.

Quiero aclarar para la versión taquigráfica que cuando hacíamos referencia al artículo 31, el plazo es del 1º de enero del año correspondiente a las elecciones nacionales al 30 de junio del año siguiente. Esa es la frase exacta que debe ir.

Agradecemos a la presidenta de la Jutep, escribana Signorino, y a su asesora legal, la doctora Martínez, todos los conceptos; hemos tomado nota.

En la medida en que avancemos en el tratamiento de los textos puntualmente, ante cualquier duda, contar nuevamente con su opinión será un placer.

SEÑORA SIGNORINO (Susana).- Muchas gracias. Estamos a las órdenes. Vendremos todas las veces que sea necesario.

(Se retira de sala la delegación)

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero referirme a dos cosas. Una, ya la hablamos con el diputado Caggiani antes de comenzar la sesión.

La semana pasada aprobamos en Cámara la prórroga del funcionamiento de esta Comisión hasta el día 15 de diciembre, más allá de que habíamos hablado de un plazo de noventa días en la coordinación. Si se termina el trabajo antes, mejor.

De acuerdo con lo que habíamos conversado también con los integrantes del Frente Amplio -de hecho, también lo habíamos conversado antes en la coalición- si se llega a dar una nueva prórroga, la Presidencia de la Comisión estaría en manos del Frente Amplio por el período que resta; en este caso, no noventa días, sino casi seis meses. Por lo tanto, en la próxima sesión, el jueves 1º de julio, la Presidencia pasaría a estar ocupada por un diputado o una diputada del Frente Amplio. Tiene que ser una sesión presencial porque tenemos que votar. Hemos conversado también con las señoras y señores legisladores -aunque la mayoría somos de Montevideo o del área metropolitana- que si es un jueves distante a las sesiones ordinarias, podría ser el jueves 8; lo vamos viendo. Pero la próxima sesión tiene que ser presencial. Tengamos en cuenta esa particularidad para la próxima sesión.

SEÑOR REPRESENTANTE PEÑA (Daniel).- Quiero pedir que las sesiones sigan siendo virtuales, con la excepción que marca el reglamento, es decir, no eliminar la virtualidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo apelo a la reglamentación de esta disposición que votamos hace ya varios meses en la Cámara. La sesión de la Comisión tiene que ser convocada de manera presencial, o virtual; llamémosle mejor mixta, porque no es ciento por ciento virtual. Si es convocada como mixta no se puede votar. Eso no significa que no se le permita el voto a los que están en forma virtual. Expresamente se establece que no se puede votar. Por lo tanto, si ya sabemos que la próxima sesión se va a tener que votar presidente y nuevo vicepresidente, hay que hacerla sí o sí de forma presencial.

Lo que sí podemos establecer como criterio es que todas aquellas comisiones en las que se reciban delegaciones, si estamos todos de acuerdo, más allá de que no podemos votar ahora -tal vez lo podamos hacer en la próxima sesión que va a ser presencial o en las que discutamos sobre textos, que es lo que va a empezar a pasar ahora-, sean de forma mixta.

Vamos a tener que votar dos instancias: la próxima semana, presidente y vicepresidente, y después eventualmente la sesión en la cual nos pongamos de acuerdo, en forma unánime o no, en un texto al que se le va a dar tratamiento en el plenario. No debería votarse mucha cosa más o, en su defecto, cuestiones vinculadas con el régimen de trabajo.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠