

EL FINANCIAMIENTO DE LA VIDA POLÍTICA Y DE LAS ACTIVIDADES ELECTORALES EN EL URUGUAY

THE FINANCING OF POLITICAL LIFE AND ELECTORAL ACTIVITIES IN URUGUAY

Rodolfo GONZÁLEZ RISSOTTO*

RESUMEN: La cuestión del financiamiento de la vida política y de las actividades electorales en Uruguay es un tema que ha atraído creciente atención en la región y el mundo. Uruguay que fue uno de los primeros países que financió las actividades de los partidos políticos hace ochenta y siete años, y ha sido de los últimos que ha adoptado una normativa que pretende regular distintos aspectos del financiamiento, aunque con severas limitaciones como se verá en detenimiento.

PALABRAS CLAVE: Financiamiento público a partidos; Fiscalización electoral; Publicidad electoral; Organización de las elecciones; Regulación electoral.

ABSTRACT: The issue of financing political life and electoral activities in Uruguay is an issue that has attracted increasing attention in the region and the world. Uruguay, which was one of the first countries that financed the activities of political parties eighty-seven years ago, and has been among the last to adopt regulations that seek to regulate different aspects of financing, although with severe limitations, as will be seen in detail.

KEYWORDS: Public financing to parties; Electoral oversight; Electoral advertising; Organization of elections; Electoral regulation.

* Docente universitario uruguayo, dictó cursos de Posgrado en la UNAM de México. Fue Director Nacional de Educación. Se desempeñó como Ministro de la Corte Electoral de Uruguay entre 1996 y 2010. Es Consultor en materia electoral de diversas organizaciones internacionales. Tiene publicados más de 60 artículos y libros de su especialidad. Contacto: <leandrod@adinet.com.uy>. Fecha de recepción: 5 de mayo de 2017. Fecha de aprobación: 17 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

El financiamiento de las actividades de los partidos políticos está estrechamente vinculado a los esfuerzos que se deben realizar en pos de su fortalecimiento, como forma de garantizar y fortalecer a los sistemas democráticos. Pero ello, debe hacerse mediante la adopción de procedimientos transparentes y cristalinos que le permitan acceder a los medios que requieran para el cumplimiento de sus objetivos.

Comenzó como una necesidad sentida para atender las necesidades de las agrupaciones que comparecían en las elecciones nacionales y departamentales, porque era de su cargo la impresión de las hojas de votación. Ya que la forma de emitir el sufragio en Uruguay es a través de hojas de votación identificadas con un número y que contiene una o más listas de candidatos a los distintos cargos electivos (Presidencia y Vicepresidencia, Senadores de la República, Representantes Nacional o Diputados, Intendentes Departamentales, Juntas Electorales y Juntas Departamentales).

Se debe tener presente que el doble voto simultáneo “es una modalidad de sufragar que amplía la libertad del elector, al posibilitar que el ciudadano pueda sufragar simultáneamente por un partido o lema, y además por un candidato o lista de candidatos, que dentro de ese partido, mejor interpretan a su criterio los programas de principios y de gobierno de una formación política”.¹

Así dentro de un mismo partido podían coexistir y participar en las elecciones, decenas de agrupaciones (algunas nacionales y otras departamentales) que votaban al mismo lema,² aunque llevaban distintas listas de candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados. De esa forma se abrió un amplio abanico que ha caracterizado la vida electoral de Uruguay desde 1910.

¹ GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo, “El Doble Voto Simultáneo. Una experiencia singular en el Uruguay”, *Sufragio. Revista especializada en Derecho Electoral*, México, Publicación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, diciembre 10-mayo 11, 3ª Época, núm. 6, 2011.

² Lema es la denominación de un partido político, en el uso electoral.

Las frecuentes elecciones suponían crecientes gastos de las diferentes agrupaciones que tenían que hacer frente a la impresión de las hojas de votación y atender otras erogaciones, tales como reuniones, distribución de propaganda, editar publicaciones circunstanciales, organizar reuniones y la movilización del día de las elecciones propiamente dichas. En efecto cada 3 años se hacían elecciones de Diputados, Concejales Departamentales y Asambleas Representativas Departamentales; cada 4 años, de Presidente de la República; cada 2 años del Consejo Nacional de Administración; y cada 6 años de Senadores, pero con renovación por terceras partes, lo que suponía que cada dos años había convocatorias. Esta intensa agenda electoral exigía un creciente gasto a las agrupaciones, por lo que cada vez más se notaba la necesidad de facilitar recursos para hacer la impresión de las hojas de votación y distribuirlas generosamente en un electorado que acudía a las urnas en forma voluntaria.

II. EL FINANCIAMIENTO DE LAS ELECCIONES ENTRE LOS AÑOS 1928 AL 2000

Así fue que muy temprano, en la década del 20 del siglo pasado se planteó la necesidad de reembolsar los gastos que pudieran realizar las agrupaciones por concepto de impresión de hojas de votación, tomando en cuenta el número de sufragios obtenido por cada agrupación. El Estado era el encargado de fijar la retribución por voto y la forma en que se distribuiría, y la Corte Electoral hacía los cálculos de lo que le correspondía a cada agrupación y luego el Tesoro Nacional vertía los fondos para que el órgano rector de las elecciones hiciera los pagos correspondientes. Después que se inició la transición hacia la democracia a partir de 1985, la distribución de fondos pasó de la Corte Electoral al Banco de la República (principal banco estatal).

Dada la naturaleza de la contribución, no existía la necesidad de presentar los comprobantes que acreditasen los gastos realizados por las referidas impresiones de las hojas de votación.

En la Ley de Presupuesto N° 8.312 de 27 de febrero de 1928 se incluyó una disposición que estableció la primera ley de financiamiento de las elecciones.

A partir de ese año, antes de cada comicio se fueron dictando leyes específicas para retribuir a las agrupaciones por los votos obtenidos en cada ocasión.³ Durante 80 años se votaron leyes específicas para atender esta necesidad, pero no se sintió necesidad de aprobar una normativa de carácter general. En cada oportunidad, la ley facultaba a los interesados a la cesión de derechos sobre los montos que les pudieran corresponder y con ello se facilitaba la obtención de préstamos bancarios en particular en el Banco de la República.

En tanto que para las demás actividades políticas y proselitistas no existía ningún tipo de financiamiento estatal recayendo en los aportes que los grupos privados querían hacer a los partidos (industriales, productores rurales, comerciantes, exportadores e importadores y todo tipo de empresarios). También se nutrían de los aportes de las cuotas de los afiliados o de quienes ocupaban cargos políticos en la administración pública u organismos estatales. También por donaciones que realizaban los partidarios y eventualmente terceros, además de los recursos propios que pudieran contar los partidos políticos.

Para las actividades de difusión, ya fuere en los medios escritos y radiales, y posteriormente a partir de la década de los sesenta en la televisión abierta, tampoco existía ningún tipo de financiación estatal, debiendo recurrir también a los privados para que sus

³ Ejemplo de ellos son las leyes para financiar los gastos de impresión de hojas de votación para las elecciones nacionales, de departamentales o de una interna. Son ellas de los años 1930, 1932, 1934, 1938, 1942, 1946, 1950, 1954, 1958, 1962, 1966 (dos leyes), 1971, 1982 (para financiar las elecciones internas de las autoridades de los partidos políticos), 1984, 1989, 1994, 1999, abril de 2000 (para las elecciones departamentales), 2004, 2005 (para las elecciones departamentales).

donaciones permitieran hacer frente a los gastos de difusión, que de manera creciente insumía más sumas de dinero.

Estimo que fueron cuatro factores que influyeron en que no se sintiera como una necesidad la del financiamiento electoral; por un lado, la confianza que tenían los sectores políticos en que era suficiente con la ayuda estatal para financiar únicamente la impresión de las hojas de votación; por otro lado, una resistencia del cuerpo electoral (ciudadanos nacionales y legales, y extranjeros residentes) a que se incrementasen los gastos en materia de elecciones, porque se debían financiar con rentas generales y con más impuestos. Asimismo, las dimensiones del país, con escasa población y una buena red de transportes, lo que facilitaba las actividades proselitistas, a la que se suma una organización territorial muy fuerte que implicaba bastante que no se requiriera grandes erogaciones para atender a los potenciales votantes. Finalmente, otro aspecto que gravitó sobre las necesidades de obtener un mayor financiamiento, es el descenso tanto de los aportes que realizan los adherentes, sumado a una disminución en la cantidad de afiliados a los partidos políticos, en todo el mundo, y por supuesto, en la región. Todo ello ha provocado una sensible merma en la recaudación, por los aportes de las cuotas de los afiliados, justamente en momentos en que se requiere mayores recursos financieros. Obviamente, también ha disminuido el trabajo voluntario que realizaban los militantes de los diferentes partidos políticos, y para ello han tenido que sustituirlos, por personas que cumplen dichas tareas, pero en forma rentada, aumentando de esta manera los egresos de los partidos políticos.

Durante décadas, en Uruguay, el financiamiento público fue más o menos aceptado por los principales actores políticos, pero los cambios registrados en la sociedad en donde se incrementaron exponencialmente los costos de las campañas electorales por el uso creciente de los medios masivos de comunicación, hizo cada vez más imperioso adoptar algunas disposiciones que regulase también el financiamiento privado. Ello se debió entre otros aspectos a las características de las modernas campañas pu-

blicitarias, que requieren equipos humanos y materiales cada vez más complejos, tecnificados y costosos, y por otro lado acceder a esos medios masivos de comunicación, en particular de las modalidades de televisión tanto abierta como las codificadas en sus variadas modalidades. Por otra parte, la creación de equipos de asesores más calificados y sofisticados para atender la imagen del o los candidatos, para la difusión de los programas de gobierno, para los estudios de opinión pública y la preparación de materiales técnicos con fuerte elaboración profesional para hacer llegar los mensajes a la opinión pública.

En los años 80, tras la dictadura militar que sufrió el Uruguay y lo que se advertía en la región, donde el financiamiento privado preocupaba cada vez más a los partidos políticos y diversas organizaciones, por la incidencia de financiamiento internacional de la actividad política y guerrillera por parte de potencias mundiales, así como de la creciente gravitación de grupos de narcotraficantes en la vida política de las naciones, llevaron a evidenciarse las primeras inquietudes en Uruguay para legislar en la materia.

En la década que va desde 1986 a 1996, se presentaron varios proyectos de ley; uno en 1986, otro en 1987 (por la Corte Electoral), un tercero en 1995 y finalmente uno en 1996, sin que se lograra aprobar ninguno.

III. LOS GASTOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES Y COMICIOS (1951-2015)

De igual forma se señala, que había que tener previsiones presupuestales para atender los gastos que demandan cada elección nacional o departamental, así como los que pudieren surgir de la realización de otro tipo de comicios, como actos de adhesión a referéndum, referéndum propiamente dicho, y plebiscitos.

Para esto se destinan partidas para atender los gastos que eran necesarios para que la Corte Electoral pudiera organizar las elec-

ciones u otro tipo de comicios a la que está obligada por los preceptos constitucionales, y otras disposiciones legales. Dentro de ellos se encuentran los actos preparatorios, en toda la infraestructura y la movilización para poder cumplir con las disposiciones constitucionales. También en estos casos se votaban leyes especiales con partidas para el órgano electoral, pero en este caso, sí se debían rendir cuentas de todo lo gastado e invertido con motivo de cada acto electoral.

IV. LA LEY N° 17.045 DE 1998 REFERIDA A PUBLICIDAD ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS⁴

Tras la reforma constitucional de 1997, que introdujo una serie de modificaciones en el régimen electoral: elecciones primarias para elegir a los candidatos únicos a Presidente por partido; elecciones internas de los partidos políticos para elegir a todas o parte de sus autoridades; separación de las elecciones nacionales de las departamentales; forma de elegir a los candidatos a Intendentes Departamentales, se sintió la necesidad de establecer alguna forma de acceso a los medios de difusión públicos y privados a los diferentes partidos.

En ese año 1997 y parte de 1998 se manejaron distintas opciones: una, establecer la obligación para los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos a los efectos de conceder espacios de carácter gratuitos en los medios de difusión públicos y privados. Una segunda opción fue que los medios de difusión se regulasen y ofrecieran espacios con carácter gratuito en todo el país. Y una tercera, fue que se otorgara dinero de los fondos públicos a los partidos políticos a los efectos de contemplar los gastos

⁴ GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo, "Elecciones internas o primarias de los partidos políticos en el Uruguay en el año 1999", *Antecedentes, Legislación, Resultados*, Ingranusi, Montevideo, 1999. p. 63 a 66.

de publicidad en los medios masivos de comunicación radial y televisivo, en cualquiera de sus modalidades.

El trabajo de la comisión parlamentaria finalmente dio sus frutos y con el apoyo de todos los partidos con representación parlamentaria se aprobó la Ley N° 17.045 de 14 de diciembre de 1998. Si bien, no fue ni justa ni equitativa, marcó el primer hito para establecer normas para regular el financiamiento de las campañas publicitarias con vistas a las elecciones. La misma fue modificada por la Ley N° 17.818 de 6 de setiembre de 2004, indicando que se podrá iniciar la publicidad electoral en los medios de radiodifusión, televisión abierta y para abonados, así como la prensa escrita, 30 (treinta) días antes para las elecciones internas, las nacionales y las departamentales, y 15 (quince) días para el caso de que deba realizarse el balotaje entre los dos candidatos presidenciales más votados, siempre que no superen el 50% del total de votos emitidos.

Se limitó el número de partidos que se podrían beneficiar con la norma, al indicar que solo podrían serlo los que habían participado en la elección de 1994 y que habían obtenido representación parlamentaria (Partido Colorado, Nacional, Frente Amplio y Nuevo Espacio). No obstante, se amplió también a aquellos que en las elecciones internas que se celebran seis meses antes de las nacionales, hubieran alcanzado el 3% del total de votos emitidos, lo que lo convertía en el tope mínimo para acceder a dicho beneficio.

Luego se redujo el plazo para hacer publicidad previa a las elecciones, pero no las uniformizó, sino que fijó un régimen diferente según se tratase de una elección interna, o nacional, o balotaje o en la departamental.

Se precisó el alcance de la publicidad electoral pues se definió en el artículo 2° como “aquella que se realiza a través de piezas elaboradas especializadamente, con criterios profesionales y comerciales”. Obviamente que fueron excluidas de las limitaciones la difusión de informaciones sobre actos políticos y actividades de los partidos políticos.

No hubo mayores dificultades en establecer la distribución de los espacios gratuitos en los medios de comunicación estatales, pero en cambio, no existió pleno acuerdo, para imponer esa obligación en la distribución de publicidad en los medios privados. Ello era evidente, porque había y hay medios escritos que están vinculados a un partido político y no se puede pretender que haga publicidad en favor de otro.

En cuanto a la forma de controlar el cumplimiento de la normativa se encomendó por el artículo 7º, que lo hiciera la Corte Electoral. En realidad, era una disposición imposible de cumplir, porque el órgano de justicia electoral carecía, y no cuenta ni siquiera en el presente, con una organización capaz de verificar el cumplimiento en todo el territorio nacional. En la oportunidad se señaló que se trataba de una norma imperfecta, por su carácter de incompleta, ya que, si bien contiene el precepto que establece la prohibición de realizar publicidad antes de los plazos establecidos por la ley, la misma carece de la sanción que imponga su violación. Tampoco a quien eventualmente se podría sancionar: si al medio que violó la norma, al partido político, al candidato, a la agrupación. De igual forma no se determinó si se trataba de un delito electoral, de una falta administrativa perseguida por los tribunales administrativos o por el contrario una falta que pudiera ser castigada por la propia Corte Electoral. Tampoco se estableció si la eventual violación de la norma debería ser perseguida de oficio o por el contrario debía hacerse por denuncia de o los interesados.

Desde entonces lo único que ha podido hacer la Corte Electoral cuando tomaba conocimiento de alguna violación por medios escritos, radiales o televisivos, fue emitir una declaración pública de que tal medio había violado la disposición referida a la difusión de publicidad fuera del plazo legal establecido. Y nada más se puede hacer.

Por otra parte, estimo que una norma que relacione el acceso a espacios de medios de comunicación públicos y privados, con el porcentaje de votos obtenidos en una elección anterior, lejos de

contribuir al fortalecimiento de la democracia, lo que hace es contribuir a la perpetuación de los partidos mayoritarios, a la vez que dificulta la creación de nuevos partidos y no facilita la rotación y alternancia de partidos políticos en el poder. Justamente los que pueden tener mayores dificultades para acceder a los medios de comunicación masivo son los nuevos partidos que se crean para comparecer en una o más elecciones y la limitación se hace sentir con más intensidad y eso dificulta un auténtico proceso de igualdad en la competencia entre los distintos partidos.

Es evidente, entonces que la ley no estableció un acceso en base a igualdad de condiciones entre todos los partidos, afectando el principio de igualdad de oportunidades para todos los participantes en una elección.

V. LAS DECLARACIONES JURADAS PARA LAS ELECCIONES DE 2004 Y 2005: UNA MEDIDA CIRCUNSTANCIAL

Un lustro más tarde, en 2004 en el proceso hacia un sistema más amplio y completo de financiamiento público y privado y con algún tipo de controles que ha caracterizado al Uruguay se aprobó la Ley N° 17.799 de 12 de agosto de 2004, que imponía la obligación a los candidatos a diferentes cargos a presentar una declaración jurada y pública ante la Corte Electoral, para la elección de octubre de 2004 y para las departamentales de mayo de 2005. Solo tendría vigencia para dichos comicios.

El artículo 1° establecía que los candidatos a Presidente y el primer candidato de cada lista al Senado de la República por cada partido, tendrán que presentar una declaración jurada que tendría estado público, para ante la Corte Electoral, unos 15 días antes de las elecciones nacionales. Debía contener una serie de informaciones: a) monto total gastado y a gastar, tanto por el candidato a Presidente, como de la nómina de lista de Senadores, y de Diputados

que acompañen la lista de Senadores; b) nómina de contribuyentes, fijando que las donaciones innominadas no podrán superar el 10% del presupuesto total de la campaña; c) monto máximo que se acepta por cada persona física o jurídica contribuyente; una estimación de lo que se gastará en 1) publicidad oral, 2) escrita, 3) televisiva, 4) en la vía pública, 5) en otros tipos de publicidad, 6) en la impresión de listas de candidatos e impresiones en general, 7) en infraestructura de locales partidarios y medios de transporte.

El segundo inciso agregaba que el no cumplimiento de lo preceptuado, traerá como consecuencia que no se abonen las sumas de contribuciones del Estado al partido político al que pertenezca el infractor.

No hay nada que permitiera efectuar el contralor, sino que alcanzaba con una simple declaración jurada, que se presentaba a la Corte Electoral, como garantía de publicidad.

Similar disposición se adoptaba con respecto a los candidatos a las Intendencias Departamentales por cada partido político y fijaba un plazo similar de 15 días antes de la realización de dichos comicios.

En realidad, las declaraciones juradas que se presentaron en las elecciones nacionales de octubre de 2004 y en las departamentales de mayo de 2005, parecieron evidenciar una práctica que más que esclarecer los gastos de las campañas electorales, facilitaba el ocultamiento de lo que se habían recibido por donaciones y contribuciones de los particulares, así como que permitía enmascarar lo realmente desembolsado.

El paso que se dio en el 2004, con la conformidad de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, resultaba evidentemente muy limitado y meramente simbólico, porque no contribuía en nada para transparentar el financiamiento privado de las campañas electorales.

El carácter excepcional de la norma implicaba que tendría que legislarse en la materia para las siguientes elecciones naciona-

les de 2009 y las departamentales de 2010 o hacerlo con normas que tuvieran una mayor perdurabilidad.

VI. LA LEY N° 18.485 DE 11 DE MAYO DE 2009:
LUCES, SOMBRAS E INMENSOS VACÍOS
PARA EL CONTRALOR DEL FINANCIAMIENTO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

De inmediato se advirtió la insuficiencia e inutilidad de la normativa que se había aprobado por la Ley N° 17.799, en base a declaraciones juradas y que se requería avanzar en forma más amplia y completa.

En el año 2007 el partido de gobierno que había obtenido mayoría parlamentaria en las elecciones de 2004, remitió el 10 de setiembre un proyecto de ley sobre financiamiento de los partidos políticos. Tras casi 18 meses de estudio en el Parlamento, finalmente se aprobó y se promulgó como la Ley N° 18.485 de 11 de mayo de 2009.

Previo al ingreso del tema, es necesario señalar, como lo hizo la Comisión de Asuntos Electorales el 12 de noviembre de 2007 a la Corte Electoral, en un informe que hay que tener en cuenta que las agrupaciones o sectores internos, “son los verdaderos actores o protagonistas de la elección (...) y que se debía tener presente que buena o la mayor parte del financiamiento privado que reciben los partidos políticos, tienen como punto de entrada a las agrupaciones, y que la mayor parte de las veces no llega a las arcas de los partidos...”

El proyecto quedó organizado en cinco capítulos, que se refiere a los partidos políticos y procedimientos para su creación y funcionamiento; sobre las campañas electorales propiamente dichas; los costos de funcionamiento permanentes de la actividad política; otro dedicado a las prohibiciones y sanciones para quienes incumplieran con la normativa; y finalmente, el último dedi-

cado a la contabilidad y las rendiciones de cuentas que deberán hacer los partidos.

El artículo 2º de la ley consagra que:

El Estado contribuirá a solventar los gastos de los partidos políticos en su funcionamiento, los que pudieren demandarles la participación en elecciones nacionales y departamentales; en las elecciones internas; y, cuando correspondiere, también contribuirá a cubrir los gastos en que pudieren incurrir los candidatos participantes en una segunda elección (se refiere a la eventual realización de un balotaje entre los dos candidatos más votados, si no superan el 50% del total de votos emitidos en la primera elección).

A) CAPÍTULO I., SECCIÓN I., “DISPOSICIONES GENERALES”

El artículo 5º se refirió en sus tres incisos al patrimonio de los partidos políticos y de los sectores,⁵ que se integrará con bienes y recursos que autoricen la respectiva Carta Orgánica o el Estatuto y que no sea prohibida por la ley. En su inciso segundo se agrega que:

los bienes adquiridos con fondos partidarios, del sector interno o a título gratuito deberán inventariarse y, en su caso, escriturarse a nombre del partido político o del sector, y estarán exonerados de todo tributo nacional siempre que se encontraren afectados, en forma exclusiva, a las actividades específicas del partido o del sector interno”. Y en el tercer inciso se agrega que “La adquisi-

⁵ En Uruguay se ha utilizado indistintamente las expresiones, sector, fracción, o agrupaciones para referirse a los grupos que se forman dentro de un mismo partido pero que tienen dirigentes y autoridades diferentes. Por eso se utilizan las expresiones sector, agrupaciones como sinónimos. En tal sentido debemos considerar que fue una falta de tecnicismo en la ley 18.485 el uso de la palabra sector, como se verá a lo largo del análisis de la referida norma.

ción, enajenación o ejercicio del derecho de propiedad de todo inmueble de los partidos políticos o sus sectores internos, estarán exentos de todo tributo nacional.

A su vez el artículo 6° amplía más las potestades de los sectores internos o listas de carácter nacional o departamental para abrir cuentas bancarias en cualquier institución del sistema financiero nacional.

Por este artículo se extendió indebidamente la protección que la legislación otorga a los partidos políticos, ahora sin decirlo se ha llevado también a las agrupaciones o sectores internos. La ley N° 9.524 de 11 de diciembre de 1935 reconoció la personería jurídica solo a los partidos, pero no lo extendió a sectores, fracciones o agrupaciones. Por otra parte, la existencia de estas fracciones solo está asegurada para el período electoral en que fueron reconocidas por la autoridad partidaria y caduca con la celebración del ciclo electoral de las departamentales y municipales. El motivo que estaba tras esta extensión es que, para la coalición de partidos políticos Frente Amplio, era necesario asegurar a cada sector o partido dentro de la coalición poder manejar sus recursos y realizar todas las operaciones al margen y sin tener que depender de las autoridades de dicha alianza conformada por decenas de partidos políticos.

B) CAPÍTULO I., SECCIÓN 4ª, “DE LA CONSTITUCIÓN DE FUNDACIONES”

El artículo 12 facultó a los partidos políticos a constituir o participar en fundaciones con la finalidad de promover actividades académicas, culturales, educativas, la difusión de sus ideas, así como la financiación de estudios y proyectos sobre la realidad nacional, regional e internacional.

Y el artículo 13° apunta a lo central que se pretendía con la disposición normativa que eran modalidades a través de las cua-

les se podían captar recursos financieros para desarrollar sus actividades políticas de funcionamiento permanente, excluyendo las vinculadas a la participación en actos y actividades electorales. Para ello se habilita que puedan obtenerlos del Estado uruguayo, del partido político, de fundaciones nacionales e internacionales, de organismos de cooperación internacional, y de personas físicas o jurídicas. Esta norma abría una amplia base para recibir asistencia y ser financiada por organizaciones internacionales de partidos y de fundaciones vinculadas a las mismas. La Sección pretendía facilitar la recepción de colaboración financiera extranjera para las actividades políticas y conexas.

Y el artículo 14 imponía una prohibición de ceder o donar recursos financieros a los partidos políticos y expresamente se indicaba que estaba vedada la captación de recursos con el fin de promover la publicidad. En tanto que el segundo inciso señalaba que para el caso de liquidación de la fundación no podrán destinarse sus bienes remanentes al partido político, sino que de acuerdo al derecho uruguayo irían al Estado.

En tanto que el capítulo II., trata de las campañas electorales y las formas de financiarlas, de los responsables y los contralores que se le imponen.

El artículo 15° impone a los candidatos presidenciales que por lo menos 30 días antes de la fecha establecida para la elección nacional deberán presentar el programa de acción de gobierno, con el cual comparecen ante el cuerpo electoral. El mismo deberá ser publicado por la Corte Electoral dentro de los 10 (diez) días de recibido en el Diario Oficial y en la página electrónica del organismo electoral.

A su vez, el artículo 16° obliga a dichos candidatos a designar un comité de campaña integrado por tres responsables como mínimo. Para ello dispondrán de un plazo de 15 (quince) días corridos a partir de su proclamación como candidato por su partido político. Ellos serán responsables, conjunta y en forma solidaria por el pleno cumplimiento de las disposiciones de la ley, y cesarán sus funciones una vez que hubiere transcurrido 120 (ciento vein-

te) días luego de haber presentado la rendición de cuentas según lo preceptúa el artículo 34.

Por su parte, el artículo 17° dispone que el comité de campaña tendrá que llevar los registros contables específicos de la campaña electoral, en los que consten todas las contribuciones recibidas, cualquiera sea su origen y naturaleza, ya fuere públicas o privadas, así como los gastos efectuados, con la documentación completa que los respalde. Para el caso frecuente de cesiones de derechos (para obtener adelantos de dinero) sobre las contribuciones que pudiera realizar el Estado, también deberán quedar asentadas en la contabilidad de la campaña. De igual forma procederá con todo tipo de donaciones y contribuciones que se perciban, con precisa indicación de su origen, lo que deberá ser enviado a la Corte Electoral 30 (treinta) días antes de cada elección.

La obligación prevista anteriormente, se extiende también a las listas de candidatos a Senador de la República, así como a Representantes Nacionales y hasta los ediles que integran las Juntas Departamentales. En estos casos los responsables de campaña serán los dos primeros titulares de cada lista de candidatos.

Idéntica obligación se impone en el artículo 19° a los candidatos a Intendente Departamental, asimilando sus exigencias a los postulantes a la Presidencia, en cuanto a plazos y demás requisitos.

En la Sección 2ª trata del financiamiento público de las campañas electorales. Por el artículo 20° se estableció que la contribución pública será de 87 Unidades Indexadas (UI) por cada voto válido emitido a favor de las candidaturas a Presidente de la República, y para el caso de necesitar realizar un balotaje, será de 10 Unidades Indexadas.⁶ Para las elecciones departamentales, el valor será equivalente a 13 UI por cada voto válido emitido a favor

⁶ La Unidad Indexada (UI) son unidades de valor que se ajustan de acuerdo con la inflación del país, la cual es medida por el índice de Precios al Consumo y se expresan en pesos. La entidad que fija el valor oficial de la UI es el Instituto Nacional de Estadística y lo hace siguiendo lo que estableció la ley 17.761 del 12 de mayo de 2004. su valor al mes de abril es de 3,3672 o casi U\$S 0,10 (diez centavos de dólares).

de cada una de las candidaturas a Intendente Municipal. Y en el tercer inciso se hizo extensiva la financiación a las elecciones internas o primarias, atribuyéndole un monto de 13 UI.

El artículo 21° regula la forma en que se distribuirá dentro de cada candidato partidario, fijando un 20% para el que lo sea a la Presidencia, otro 40% será distribuido al primer candidato titular de cada una de las listas de candidatos a la Cámara de Senadores por dicho partido, y el 40% restante, será repartido al primer candidato titular a la Cámara de Representantes de cada una de las que participe en la elección.

El artículo 23° regula a su vez la suma total correspondientes a las candidaturas a Intendente Municipal por cada lema. El 50% se entrega al primer titular y el 40% restante se reparte entre todas las listas de candidatos a la Junta Departamental, entregándose al primer titular de cada una de ellas, en forma proporcional a los votos obtenidos por ellas.

El artículo 24° contiene una innovación que es el financiamiento de las elecciones internas y primarias de los partidos políticos. Hasta ese momento, tras la vigencia de la reforma constitucional de 1997 no se había previsto una financiación pública a los partidos en dichos comicios. En este caso la distribución se hará otorgando un 40% a cada postulante a candidato a la Presidencia de la República por un lema; otro 40% entre las listas de candidatos al órgano deliberativo nacional o convención nacional que apoyaron dicha precandidatura a Presidente, entregándole el monto al primer candidato titular de cada una de ella. El 20% restante, se entregará entre todas las listas de candidatos al órgano deliberativo departamental o convención departamental, en forma proporcional al número de sufragios obtenido por cada una de ella.

El artículo 26° establece un plazo dentro del cual será efectiva la entrega de los montos a que tuvieron derechos los partidos y las agrupaciones que comparecieron en las respectivas elecciones. Se establece que se realizará dentro de los 15 (quince) días siguientes a la fecha de la elección. Y el 20% restante, según el artículo 27 se

hará entrega dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la proclamación por la Corte Electoral de los resultados de la elección de que se trate.

El artículo 27° autoriza la cesión total o parcial de los derechos que pudieren tener a la percepción de las cantidades que le pudiere corresponder, las que deberán ser notificadas al Banco de la República.

A su vez el artículo 28° reguló la posibilidad de que el Estado, a través del Banco de la República pudiera realizar adelantos de hasta un 50% de las sumas que presumiblemente le pudiera corresponder, según un sistema de estimaciones basados en los votos obtenidos en la elección anterior, ya fuere nacional o departamental o de las internas. Pero también se faculta al Banco a no efectuar anticipos cuando entiende que los elementos que pudiere tener a la vista no son suficientemente claros y razonables. Dichas partidas entregadas a título de adelanto, no devengarán intereses.

Las sumas que se adelantarán a gestión de parte, según el artículo 29° serán descontadas del monto total que les pueda corresponder al final del proceso electoral. Y si los montos adelantados superan el total que le pudiere pertenecer serán objeto de las acciones civiles que prescribe la legislación nacional.

En la Sección 3° se innova en la materia porque se ingresa en la pretensión de regular el financiamiento privado asignado a las campañas electorales. Las normas son amplias y podrían dar cabida a las necesidades sentidas, pero, la falta de contralor sobre el recto cumplimiento genera dudas y cierto desencanto entre los especialistas.

El artículo 31° limitó el monto de cada donación que pueden recibir los partidos o los sectores o listas de candidatos, que no podrán exceder por donante la suma de 300.000 Unidades Indexadas, las que además deberán ser nominativas (es decir aquellas que quedan asentadas con toda precisión de datos filiatorios, como nombres y apellidos de los donantes). Si la donación fuere en servicios o recursos materiales se tendrá que hacer una estimación de la misma. Cuando la donación sea efectuada por un

candidato a un cargo electivo, se podrá elevar hasta las 900.000 UI y si se trata del primer titular de la lista de candidatos no se fijan topes a la donación, pudiendo hacerla por cualquier monto.

Y el artículo 32 dispone que todo aporte, donación o colaboración con la campaña electoral debe ser depositado en una cuenta bancaria que se abrirá especialmente a esos efectos y como forma de controlar el cumplimiento de dicha disposición.

La Sección 4ª del capítulo ingresa en la forma de realizar los controles en las campañas electorales.

Así el artículo 33 obliga al comité de campaña a presentar a la Corte Electoral 30 (treinta) días antes de celebrarse la elección nacional, un presupuesto inicial o tentativo de campaña donde se deberán detallar los gastos e inversiones previstos, así como los ingresos y donaciones recibidas hasta ese momento.

El siguiente artículo (34º) dispone que, tras la realización de las elecciones nacionales, pero dentro de los 90 (noventa) días, el comité de campaña debe presentar ante la Corte Electoral una rendición de cuentas definitiva en la que se especificarán todos los ingresos y egresos de la campaña, así como la fuente de los fondos utilizados. También prevé el caso de la eventual realización de un balotaje, que por disposición constitucional se realiza entre 28 y 35 días después, se le asigna un plazo adicional de 30 (treinta) días para cumplir con dicha obligación.

El artículo 35º impone las mismas obligaciones a los responsables de campaña de cada una de las listas de candidatos al Senado de la República, de la Cámara de Representantes y de las Juntas Departamentales.

El artículo 36º establece el carácter público de las rendiciones de cuentas, que como tales podrán ser consultadas por cualquier persona inscrita en el Registro Cívico Nacional, además de los demás partidos políticos. Para facilitar la labor se comete a la realización de un resumen de cada rendición de cuenta que será publicada en el Diario Oficial y además en la página electrónica de la Corte Electoral.

Para hacer efectivo el cobro del saldo entre lo percibido como adelanto y lo que le corresponde a cada partido o agrupación tras las proclamaciones que hace la Corte Electoral, con los resultados finales, solo se podrá hacer siempre y cuando se haya presentado la rendición de cuentas completa, exigida por el artículo 37°. Es decir que alcanza con presentar la rendición de cuentas, pues no se exige que la misma deba ser aprobada por alguna instancia. Ello solo lo podría hacer el Tribunal de Cuentas de la República que cuenta con equipos calificados como para realizar la tarea, ya que la Corte Electoral, por la naturaleza del organismo, carece de esos funcionarios especializados y solo se limita a recibirlo, a hacer un resumen y publicarlo en la página oficial del órgano y en el Diario Oficial. Es evidente que el legislador no ha querido que las rendiciones de cuentas que presentan los partidos pudieran ser controladas.

En cuanto a los controles de la campaña electoral, se completan con el artículo 38 que determina que los responsables de la campaña que incumplan con la obligación de hacer la rendición de cuentas en los plazos instituidos por la ley serán sancionados por una multa de 5.000 Unidades Indexadas, por cada día de atraso, hasta que se haga entrega de la misma. Para imponer la sanción se facultó a la Corte Electoral a aplicarla y percibirla. Pero, en el caso de que persista el incumplimiento de presentar la rendición de cuentas, se retendrán las sumas que les pudiere corresponder por parte de aportes del Estado por su participación en las elecciones de que se trate o de las contribuciones que se realizan para el funcionamiento permanente de los partidos políticos.

C) EL CAPÍTULO III, SOBRE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
Y PRIVADO PARA ASEGURAR EL BUEN FUNCIONAMIENTO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La norma supuso una innovación pues se previó un financiamiento tanto público como privado, para los partidos políticos con

representación parlamentaria. Pero nuevamente aquí tampoco estableció un procedimiento igualitario para tratar a los diferentes lemas o partidos. En efecto, se estableció la distinción de que solo tendrían derecho a percibir esa financiación los partidos políticos que habían alcanzado representación parlamentaria, pero se dejaba de lado a otros que habían comparecido en los comicios, y que continuaban realizando sus actividades de difusión de sus programas de principios de acuerdo a la Constitución de la República, pero que se les negaban recursos financieros para poder atenderlos.

Esta disposición entraña otra diferencia que favorece a los partidos con mayor caudal electoral y perjudica a los que obtuvieron menor apoyo, pero que también necesitan dar a conocer sus propuestas ante el cuerpo electoral. No parece justo ni apropiado, porque para el desarrollo de las actividades permanentes los partidos políticos tienen que realizar gastos e inversiones relativamente similares para poder cumplir con sus objetivos y no parece que se tomen como criterio para distribuirlos, los votos que obtuvo en una elección que por naturaleza es distinta al funcionamiento habitual de los partidos.

Pero, además, agrava la situación porque el o los partidos más votados tienen acceso a numerosos cargos políticos y de particular confianza, que habitualmente realizan aportes al tesoro de sus partidos. Esta situación no hace más que acentuar la desigualdad en el tratamiento entre los partidos de mayor caudal electoral con representación parlamentaria y aquellos que obtuvieron menor cantidad de sufragios o que carecen de representación. Es un aspecto que en el futuro deberá solucionarse.

La Sección 1° del artículo 39°, establece que el Estado aportará para el financiamiento público de los partidos políticos en forma permanente, una partida anual equivalente a 4 Unidades Indexadas por cada voto que hubiere obtenido en la última elección nacional. Y para facilitar el financiamiento permanente, se divide entre dos meses cuotas iguales y consecutivas que serán entregadas en forma mensual. En el segundo inciso se acordó que

la autoridad de cada partido tendrá que distribuir mensualmente las partidas de hasta el 80% del total, entre los sectores o agrupaciones y listas de candidatos que necesariamente deben tener representación parlamentaria. En tanto que el 20% restante se dejará para funcionamiento del partido político.

Pero no solo se establece el financiamiento público y estatal, sino que además se agrega el financiamiento privado. El artículo 41° establece que las donaciones de las personas físicas o jurídicas a los partidos políticos, a los sectores internos o agrupaciones o listas de candidatos, para su funcionamiento permanente, deberán quedar registradas en la contabilidad que llevarán los partidos y en ningún caso podrá deducirse a los efectos fiscales. Si se tratase de una donación de servicios o materiales de cualquier tipo para los partidos o sectores o listas, se hará una estimación del monto total de los mismos y se deberá asentado en los respectivos libros. Las donaciones a que se refiere no solo pueden ser hechas a los partidos, sino también a los sectores o agrupaciones y a las listas de candidatos, pero en verdad, es muy difícil poder hacer un contralor de los ingresos y egresos de las agrupaciones, de los sectores y de las listas de candidatos. Es casi una ficción que se pueda controlar a ese nivel de desagregación o tal vez, es lo que se quiere, que no puedan hacerse investigaciones o exámenes más o menos precisos.

El artículo 43° puso un límite a las donaciones de privados por año civil, los que no podrán exceder de las 300.000 Unidades Indexadas por cada donante. Se fijó en ese primer inciso que las donaciones deberán ser siempre nominativas. Pero de inmediato establece excepciones en cuanto al monto máximo de donaciones, para el caso de que el donante integre un órgano deliberativo nacional o departamental del partido político, o de un sector interno o agrupación o de una lista de candidatos o tuviere la calidad de Senador, Diputado, Intendente, Edil, Ministro, podrá triplicar el monto fijado en el primer inciso.

El 44° se refiere a las empresas concesionarias de servicios públicos que tengan relaciones contractuales con el Estado, ya fuere

mediante contratación directa o indirecta o adjudicación de licitación, podrán realizar donaciones y contribuciones a los partidos, sectores, agrupaciones o listas de candidatos por un monto sensiblemente menor, de 10.000 UI anuales. La situación prevista en esta norma es muy sensible, porque como estamos viendo en Latinoamérica, gran parte de los esquemas de corrupción en la región, está conformado con empresas que son contratistas del Estado y que por diversas vías realizan donaciones no solo a los partidos, sino a los dirigentes o responsables en un proceso muy repudiable de enriquecimiento ilícito de los cuadros de los partidos políticos. Y en el segundo inciso agregan algo más que es muy delicado y también forma parte de los esquemas de corrupción en la región, que las empresas contratistas pueden ceder a título gratuito servicios o materiales específicos de su giro (esto estimo le quita más transparencia a la relación con el Estado las empresas contratistas).

D) CAPÍTULO IV., “PROHIBICIONES Y SANCIONES”

El artículo 45° comienza indicando una prohibición de carácter general, indicando que los partidos políticos, las agrupaciones o sectores internos o listas de candidatos no podrán aceptar en forma directa ni indirecta, contribuciones anónimas, que superen las 4.000 Unidades Indexadas. Pero se agrega que, en ningún caso, el total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual, no podrá exceder el 15% del total de ingresos.

No se admiten las donaciones o contribuciones de organizaciones delictivas o asociaciones ilícitas. Este literal b) no es más que una manifestación de deseo, porque no hay forma de controlar que ello no ocurra.

Las empresas concesionarias o adjudicatarias de obra pública, según el literal c) no podrán efectuar donaciones o contribuciones. Tras un escándalo que ha afectado a la principal empresa pe-

trolera de Uruguay, ANCAP, han aparecido situaciones que muestran la violación de la normativa.

Tampoco se permiten por el literal d) las contribuciones o donaciones de asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo. En la realidad se sabe que muchas de estas colaboran con recursos financieros, servicios y recursos materiales y humanos para algunos sectores de partidos políticos. Es bien notorio el rol jugado por el PIT/CNT, una organización que nuclea cerca de un tercio del total de trabajadores públicos y privados, y donde la hegemonía del partido comunista permite advertir la incidencia financiera en el partido Frente Amplio que está en el gobierno desde 2005.

Otra prohibición incluida en el literal e) consiste en el impedimento de recibir contribuciones o donaciones de gobiernos, entidades extranjeras o fundaciones, apunta a impedir la injerencia de partidos y gobiernos extranjeros en la vida de los partidos políticos uruguayos. En algunos países de la región, son bien conocidos los aportes que ha realizado el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, a partidos políticos y sectores afines ideológicamente, como se mostró en Argentina, Nicaragua, Bolivia, Honduras. Más cercano ha sido el papel jugado por el partido peronista en la época de los Kirchner gobernantes de Argentina, que pusieron todo el aparato partidario y sindical al servicio de sus aliados uruguayos, facilitando los locales partidarios para reuniones, licencias retribuidas para que pudieran venir a votar, utilizando toda la estructura estatal para ubicar a potenciales electores y distribuir las hojas de votación, además de campañas de colaboración financiera para el Frente Amplio.

Asimismo, en el literal f) se vedó a las contribuciones o donaciones de personas en régimen de subordinación administrativa o de relación de dependencia que se realicen por imposición o abuso de su superioridad jerárquica.

Finalmente, según el literal g) no se admiten tampoco las donaciones o contribuciones provenientes de personas públicas no estatales. Pese a esta disposición, es muy fácil violentarla y hacer

aportes indirectos a los partidos y sectores políticos o agrupaciones o listas de candidatos.

Vimos que más allá de la preocupación o falta de ella, al legislar, y de las numerosas formas de quebrantarlas, también hay que señalar que las fundaciones previstas en la Sección 4ª del Capítulo I, son herramientas idóneas para poder violentar esta normativa.

La segunda Sección trata de las sanciones que se establecen para la inobservancia de las normas, aunque hay que señalar que la forma en que está redactada vuelve casi imposible su aplicabilidad. Quizá son demasiadas coincidencias, pero resulta evidente que la intencionalidad que permea toda la norma, apunta a que no se sancione a ningún partido político con representación parlamentaria y que en los hechos opere simplemente como una mera declaración jurada, sin posibilidad de ser revisadas y controladas en la práctica, por ausencia de agente público o privado fiscalizador. Además, las facultades sancionatorias, en la legislación comparada han sido atribuidas a tribunales que integran el Poder Judicial o en otros, pero que no cuentan con integrantes que representen a los partidos políticos. En el caso de Uruguay, la Corte Electoral tiene una integración mixta con 9 (nueve) miembros, de los cuales 5 (cinco) “deben ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad”. Los cuatro titulares restantes, son representantes de los partidos políticos.⁷ A ello hay que sumar la ausencia de una infraestructura técnica contable, que le permita a la Corte Electoral poder controlar eficazmente la violación de las prohibiciones establecidas en la ley.

En su artículo 46º establece una sanción equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada o que no se hubiera registrado el gasto. En este caso, el monto puede ser descontado de los derechos que tuviere el partido por los gastos de la campaña electoral o por las partidas que se entregan para gastos de funcionamiento.

El 47º contempla la hipótesis del incumplimiento reiterado de las disposiciones de la ley y le encomienda a la Corte Electoral la

⁷ Inciso 1º y 2º del artículo 324 de la Constitución de la República.

punición consistente en suspender hasta por un año, la entrega de las partidas a que tuvieren derecho.

En el siguiente artículo se prevé las sanciones a las empresas concesionarias o adjudicatarias de obra pública, para la cual la Corte Electoral deberá comunicar al organismo estatal que le haya concedido o adjudicado la obra, para que puedan determinar que en el futuro la empresa o ésta y sus directivos responsables, no sean tenidos en cuenta para nuevas adjudicaciones. Y el segundo literal del mismo se refiere a la concesión de servicios, para que procedan a declararla precaria o extinguida dentro de los 180 (ciento ochenta) días de recibida la comunicación de la Corte. Este artículo es de casi imposible aplicación porque como ya se dijo anteriormente la Justicia Electoral, carece de recursos técnicos y profesional en materia financiera y contable como para hacer los controles y, por ende, no se puede hacer las verificaciones y constatada la falta o ilícito, y así poder denunciarlo a los organismos estatales que podrían imponer sanciones.

El artículo 49° se refiere a que las sanciones serán aplicadas por la Corte Electoral, la cual podrá proceder de oficio o por denuncia fundada de parte. Y agrega en el segundo inciso que la “resolución firme que contenga la sanción con cantidad líquida, constituirá –en su caso–, título ejecutivo”.

En tanto, el artículo 50° indica que:

Recibida la denuncia o resuelta de oficio la iniciación de los procedimientos, la Corte Electoral dispondrá las diligencias indagatorias y probatorias que estime convenientes. A dichos efectos queda relevado el secreto bancario previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 15 de setiembre de 1982, para los involucrados en la denuncia, debiendo la Corte Electoral solicitar al Juez Letrado en lo Civil el levantamiento del mismo. Una vez relevado el secreto bancario, deberán las instituciones financieras brindar todas las informaciones que les sean requeridas por la Corte Electoral, relacionadas con las cuentas bancarias de los partidos políticos, sectores

internos, listas de candidatos, de sus dirigentes y de los particulares y empresas donantes. (...)

Concluidas las mismas se dará vista a los interesados –denunciantes y denunciados– por el término de 10 (diez) días, los que podrán solicitar diligencias ampliatorias y serán oídos previamente a dictarse resolución. (...)

Si al cabo de la averiguación se entendiere que existe mérito para ello, los antecedentes se remitirán de oficio a la Justicia penal.

La instrucción que se le encarga a la Corte Electoral para que solicite al Juez Civil correspondiente el levantamiento del secreto bancario, para luego, y eventualmente dar cuenta al Juez Letrado en lo Penal, de la identificación de presuntas irregularidades con apariencia delictiva, van inequívocamente en desmedro de la posición institucional y de la independencia absoluta en las actuaciones en ejercicio de las competencias exclusivas y excluyentes que la Constitución desde 1952 le ha asignado.

E) CAPÍTULO V., “DE LA CONTABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS”

Este capítulo regula la documentación que deberán llevar los partidos políticos, además de lo que establezca la carta orgánica o estatuto del mismo. Son ellos, según el artículo 51° el de inventario; de caja y diario, bajo contralor y firma de profesional idóneo; y el de contribuciones y donaciones.

Por el 52° se fija el plazo de 120 (ciento veinte) días de vencido el año civil, la rendición de cuentas detallada de los ingresos y egresos producidos durante el ejercicio. Una observación personal es que, al vencimiento del plazo previsto para la presentación de la rendición de cuentas, ya se han abonado la totalidad de los fondos asignados para la reposición de los gastos de campaña, por lo que no podría realizarse ninguna deducción prevista en la nor-

ma. Es otra omisión de la Ley 18.485 que impide la aplicación de eventuales sanciones.

El siguiente artículo, 53°, dispone que recibida la rendición de cuentas se publicará por el término de un día en el Diario Oficial y en alguna página electrónica oficial.

Finalmente, el artículo 54° regula la hipótesis que en caso de que un partido político no remita su rendición de cuenta dentro del plazo previsto en el artículo 52 de la norma, dispone que la Corte Electoral suspenderá el pago establecido en el artículo 39° de la ley, hasta que cumpla con lo dispuesto en la referida disposición. Como se ha señalado, la Justicia Electoral no está en condiciones de cumplir otras tareas que se le ha asignado por la ley, pues carece de recursos humanos y materiales para dicha tarea. Lo único que hace es recibir las rendiciones de cuentas y difundirlas.

VII. LA LEY N° 19.307 DE 29 DE DICIEMBRE DE 2014, DE MEDIOS Y LAS DISPOSICIONES SOBRE PUBLICIDAD ELECTORAL

La norma pretendió regular diversos aspectos sobre los medios de comunicación y no fue el producto de un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas del país, sino una imposición del partido de gobierno, el Frente Amplio.

La cuestión que se debatió giraba en torno a la igualdad en el acceso a los medios de los distintos partidos políticos, porque la norma tendía notoriamente a beneficiar al partido en el gobierno que había obtenido mayor cantidad de sufragios en la última elección. Notoriamente se buscaba beneficiar al oficialismo para las siguientes elecciones.

El capítulo VII trata sobre la “Publicidad Electoral”, que constaba de tres artículos. En el 142°, asignaba espacios gratuitos en las campañas electorales, para las elecciones internas, nacionales, departamentales, para el balotaje, y para las eventuales eleccio-

nes por disolución del Parlamento previsto por el artículo 148 de la Constitución (vigente desde 1967, pero que nunca se aplicó) y para el balotaje o segunda elección de Presidente de la República. Se preveía que los espacios gratuitos se otorgarían durante todo el período autorizado para realizar la publicidad electoral prevista en la ley 17.045 en la redacción dada por la ley 17.818 de 6 de setiembre de 2004.

En tanto el artículo 143° fijaba una distribución absolutamente inequitativa entre los distintos partidos que tendía a beneficiar al partido de gobierno para las elecciones nacionales de 2019. Se preveía un 20% del total de publicidad repartido en partes iguales entre todos los partidos que se presentasen a la elección, y el restante 80% lo sería en “proporción directa a los votos obtenidos por cada lema o partido en las elecciones nacionales inmediatamente anteriores”.

La norma tendía a otorgar casi la mitad de la publicidad al partido de gobierno y el tiempo restante se debería dividir entre todos los demás lemas. La misma dio lugar a la presentación de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, que a comienzos del mes de abril de 2016 acogió la pretensión de los accionantes. En el recurso interpuesto que fue redactado por el constitucionalista Dr. Martín Risso Ferrand se sostenía que “Si consideramos que entre los canales de televisión y las radios que operan en todo el país hay unos 40 medios, el Frente Amplio tendrá 152.000 minutos, pero el Partido Independiente solo 18.400”.

Y agregaba:

Esto alcanza para demostrar que no puede haber elecciones limpias y medianamente democráticas con el absurdo sistema que votó el actual partido de gobierno. Y no olvidemos, además, que el Partido de gobierno es siempre el que recibe mayores donaciones y aportes económicos. Las ventajas a favor del Partido de gobierno y de aquellos otros que obtuvieron más votos que mi

mandante, son inaceptables y coliden con elementales criterios democráticos.

Y agregaba más adelante que:

la posición de desventaja electoral y en franca violación del principio constitucional de igualdad y de los principios básicos que rigen un sistema democrático, en que quedará el Partido Independiente, así como la inaceptable ventaja que obtiene el Frente Amplio en las próximas elecciones (no se pierda de vista que esta ley fue votada exclusivamente con los votos del Frente Amplio, cuyos legisladores aprovecharon para obtener esta enorme ventaja para las próximas elecciones).

Al momento de concluir este trabajo no ha sido publicada la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia, no obstante se ha podido saber por adelantos publicados en la prensa⁸ que “la norma discrimina entre los partidos políticos (y sus candidatos), generando diferencias injustificadas que terminan por afectar el principio de igualdad y, por vía de consecuencia, el de libertad de los partidos políticos consagrados en el artículo 77 numeral 11 de la Constitución”.

La norma impugnada:

no solo viola el principio de igualdad, sino una de las bases del sistema democrático, esto es, la libertad de expresión de pensamiento de los partidos políticos. Más allá de los efectos concretos que la publicidad electoral pueda tener en el ánimo del elector, lo cierto es que constituye una forma de transmisión de ideas de los partidos políticos.

⁸ La versión está tomada del Semanario “Búsqueda”, Año XLV, núm. 1.862, de la edición del 14 al 20 de abril de 2016, p. 19, col. 1 y 2. Montevideo, Uruguay.

Añadieron que:

no se advierte ninguna justificación razonable para beneficiar a quienes más votos obtuvieron cinco años antes, en lugar de privilegiar la posibilidad de que todos los partidos políticos expongan sus ideas y propuestas en forma equilibrada e igualitaria, para el futuro, con el fin de que el ciudadano ejerza, con la mayor información posible, su derecho al voto.

Según el fallo, “el principio debe ser que los partidos políticos participen en condiciones de igualdad y no discriminación, para lo cual el Estado no solo no debe obstaculizar por vías indirectas tal ejercicio, sino utilizar medidas positivas para favorecer su más amplia libertad”.

Alentamos la esperanza de que no se insista en la adopción de normas que tienden a favorecer a un partido político en detrimento de los demás, para cristalizar la realidad político electoral del Uruguay.

VIII. BREVES REFLEXIONES FINALES

La normativa sobre financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales si bien son muy amplias con numerosos aspectos previstos, pero la realidad es otra, pues solo la obligación es de presentar rendiciones de cuentas que, todos saben nunca serán controladas. Tal como se advierte en el trabajo, los controles establecidos, no son idóneos para cumplir la función para la que fueron incluidos en la ley. Por otra parte, como ya se ha expresado, la Corte Electoral carece de recursos humanos como para abordar la tarea que se le ha encargado y entonces, se vuelven inaplicables.

