Modifica normas sobre propaganda electoral y modifica el régimen sancionatorio
Boletín N° 8557-06

Fundamentos.- Para el profesor Karl Loewenstein[1] el sistema electoral o lo que él denomina técnicas electorales "son los medios a través de los cuales el pueblo, como depositario del poder soberano, determina a los candidatos y a los partidarios que deberán representarlo en el Parlamento y en el Gobierno".

Para el autor citado, existe la necesidad de que las técnicas electorales permitan que los resultados de una elección reflejen honrada y exactamente la voluntad de los electores. Señala entonces, que este sistema será el que cumpla con algunas exigencias mínimas, tales como que otorgue las mismas oportunidades a todos los candidatos y partidos para percibir los votos de los electores; Debe asegurar absoluta "neutralidad". política, siendo la ley la encargada de regular cada una de las fases del proceso electoral; y esta legislación debe ser fruto del consenso social y político de un pueblo, lo que es indispensable, ya que la mayoría de las veces las leyes electorales son fruto de quienes detentan el Gobierno o el Parlamento, los que a través de ellos dotan a una nación determinada de fórmulas o sistemas que aseguren las posiciones políticas alcanzadas.

En este sentido nuestro sistema electoral ha sido objeto de reformas dispersas y que no han alterado el sistema modelado en el período de interrupción constitucional, y perviven disposiciones que a nuestro juicio no aseguran neutralidad política y una *igualdad de armas* en el proceso electoral.

Específicamente, uno de estos aspectos más controvertidos dice relación con las normas sobre propaganda y publicidad electoral, en que diversas disposiciones presentan dificultades en su aplicación, atendida la ambigüedad de sus enunciados normativos, como asimismo una vaga descripción típica de sus normas sancionatorias. En este sentido fa ley núm. 19.884 sobre financiamiento de las campañas electorales, configura el intento del legislador de instaurar ciertos principios rectores que rijan el

---

Lo-ewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Editorial Ariel Derecho, Barcelona 1955, 4ª reimpresión, pág. 334.

financiamiento electoral. De esta forma se intentó dar respuesta a la necesidad de controlar campañas electorales excesivamente costosas, otorgando un procedimiento que permita un acceso igualitario al sistema democrático; que verifique transparencia en los gastos efectuados en las campañas electorales y garantice la libertad de expresión política de los ciudadanos. Esta materia guarda directa relación con la propaganda y publicidad electoral, empero, las diferencias regulativas han dado lugar a interpretaciones torcidas que buscan aprovechar los vacíos normativos o ambigüedades de la ley vigente.

Pese a la claridad que existe en la órbita comparada, en nuestro sistema se presentan diferentes problemas interpretativos en la aplicación de las normas sobre publicidad electoral, las más de las veces superadas, gracias a la interpretación sistemática de la magistratura, empero, con dificultades en el cumplimiento de lo resuelto por el juzgador. Aquí radica la necesidad de una revisión de esta materia.

2. Historia legislativa y derecho comparado.- Desde una perspectiva histórica los romanos expidieron la Lex Julio de Ambitus para reprimir el empleo de medio ilícitos en la obtención de funciones públicas, conocido es el episodio en que: "...siendo cónsul Cicerón (año 63), aspira al consulado al mismo tiempo que Catilina, Décimo Junio Silano y su colega en las anteriores magistraturas Murena. Celebradas las elecciones, son elegidos cónsules los dos últimos, presentando entonces Servio una acusación de «corrupción electoral» (ambitus), por captación ilegal de votos, contra Murena..."[2]. Los griegos, antes impusieron la pena de muerte, al ciudadano que votaba dos veces, también se castigaba así a quien vendía o compraba el voto. Con el tiempo aparece en el Derecho Universal, el *broglio* que se refirió al fraude electoral y a la compra de votos. En el Derecho Francés de la revolución, que en el Código Brumario IV en sus Artículos 616 y 617 preveía las severas penas para los actos de violencia contra la libertad de sufragio aunque no se refirió al fraude electoral, que daña la legalidad y sinceridad del voto. El Código penal Francés de 1810 describió tres formas específicas de suplantar la voluntad popular: la violencia misma o coerción, la corrupción y el fraude electoral, es decir, encontramos tres bienes jurídicos tutelados en esta regulación, fundamentales al

[2] Cfr. *Juristas Universales*, vol. 1, Rafael Domingo (editor) pág. 130, Marcial Pons, 2004.

Derecho Electoral: la *libertad de sufragio,* que se lesiona por el uso de la fuerza, la *honestidad del proceso electoral,* que se afecta con la corrupción y la *sinceridad* del sufragio universal que es dañado por el fraude electoral. Según ésta tendencia continúa protegiéndose a cabalidad la universalidad del sufragio hasta las leyes francesas de 1849 y 1852. Es por eso que las legislaciones sobre *delitos electorales* tienen por objeto reprimir actos que atenten contra el secreto, la universalidad, la obligatoriedad o la individualidad del sufragio incluso hay quienes ven a los delitos electorales como un ataque al Estado en su seguridad interior, cuando en realidad estos ilícitos dañan al estado en sus función de organizador de los procesos, afectando la voluntad soberana del pueblo. La tendencia de la codificación ha transitado por códigos penales latinoamericanos como el Peruano de 1995 bajo el epígrafe de "delitos contra la voluntad popular", el Mexicano "delitos electorales", el colombiano y ecuatoriano "delitos del sufragio" u algunos precedentes argentinos "delitos de la libertad política". En general las legislaciones sobre delitos electorales tiene por objeto reprimir los actos que atenten contra el secreto, la universalidad, la obligatoriedad o la individualidad del sujeto, sin entrar en un análisis subjetivo el delincuente electoral, en su ánimo no está el cambio social, sino tan sólo la subversión de la voluntad popular, representada en la emisión del sufragio y el proceso electoral".

En este sentido, de suma importancia es en España la LO 5/1985 sobre régimen electoral general que en su reciente enmienda introducida por la LO 2/2011 de 28 de enero ha tipificado delitos relativos a la propaganda electoral en el art. 144 del referido cuerpo normativo. En esta lógica el art. 128 ter del código electoral argentino sanciona al partido político que incumpliera los límites de emisión y publicación de avisos publicitarios en televisión, radio y medios gráficos, estableciendo que perderá el derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para el financiamiento de campaña por una a dos elecciones. Otro aspecto a considerar es el art. 133 bis que sanciona a los funcionarios públicos que autorizaren o consintieran la publicidad de actos de gobierno que contenga elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

3. Ideas matrices.- Es en este contexto que el presente proyecto de ley busca precisar una serie de normas en materia de propaganda y publicidad electoral precisando el plazo en el cual se puede efectuar las referidas actuaciones, como asimismo la prohibición absoluta de efectuar propaganda o publicidad en los lugares que indica. Otro aspecto es la redefinición del ámbito sancionatorio en la ley de votaciones a objeto de castigar con pena privativa de libertad las infracciones graves en materia de infracciones a las normas sobre propaganda, el aumento de las multas en las hipótesis que se indica y una norma especial sancionatoria en materia de financiamiento de las campañas políticas tratándose de infractores de las normas sobre propaganda electoral, consistente en la disminución de los aportes del Estado.

Asimismo, hemos estimado pertinente proponer modificaciones de fondo a la forma en que son juzgadas las infracciones a la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, muchas de las cuales, están radicadas en los Juzgados de Policía Local, lo cual, nos parece inadecuado. En primer lugar por el tiempo que transcurre normalmente entre el parte denuncia de estos hechos y la aplicación de las sanciones y en segundo lugar porque cuando se trata de elecciones municipales, no hay plenas garantías de una absoluta independencia de estos tribunales de la autoridad municipal con la cual están necesariamente relacionadas, tanto en cuanto el juez de policía local y los funcionarios que sirven el tribunal son funcionarios municipales como ha señalado reiteradamente la Contraloría General de la República.

Postulamos que tanto los delitos como las faltas sean conocidas por los juzgados con competencia en materia criminal, esto es los juzgados de garantía y que la prosecución criminal esté en manos del Ministerio Público de conformidad a las normas generales.

Es sobre la base de estas consideraciones que venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO PRIMERO.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la Ley N° 18.700 Sobre Votaciones Populares y Escrutinios:

a) Para agregar en el inciso primero del art. 30 a continuación de la expresión "inducir la frase **"directa o indirectamente".**

b) Para agregar en el inciso primero del Art. 30. Entre las expresiones "plebiscito y Dicha" la siguiente frase: **"Se entenderá por tal cualquier expresión gráfica o simbólica que implique el señalamiento del nombre, imagen o cualquier referencia que haga identificable a una persona determinada que posteriormente haya declarado formalmente su candidatura al cargo."**

a) Para agregar en el inciso primero del art. 30 a continuación de la expresión "ley", seguida por un punto aparte que pasa a ser punto seguido, la siguiente frase **"La propaganda o publicidad electoral sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive".**

a) Para sustituir el inciso cuarto del art. 30 por el siguiente:

"La propaganda o publicidad electoral por medio de la prensa escrita, radioemisoras, canales de televisión y otros medios digitales, sólo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive".

b) Para sustituir el inciso primero del art. 32 por el siguiente:

"Se prohíbe realizar propaganda o publicidad electoral con pintura, carteles y afiches adheridos en los muros exteriores, balcones, terrazas y cierros, sean éstos públicos o privados, salvo que en este último caso, se efectúe dentro del plazo a que se refiere el artículo 30 y medie autorización del propietario, poseedor o mero tenedor. También se prohíbe realizar propaganda o publicidad

electoral en el interior y exterior del transporte público de pasajeros y en bienes nacionales de uso público tales como calzadas, aceras, puentes, pasarelas, parques, postes, fuentes, estatuas, jardineras, escaños, semáforos y quioscos. Tampoco se podrá realizar propaganda o publicidad electoral mediante elementos que cuelguen sobre la calzada o que se adhieran de cualquier modo al tendido eléctrico, telefónico, de televisión u otros de similar naturaleza".

f) Para agregar el siguiente inciso segundo nuevo al art. 32, pasando el actual a ser tercero ya sí sucesivamente.

"Toda propaganda o publicidad impresa deberá contener la individualización completa del editor e impresor, el tiraje y la fecha de impresión. La persona o candidatos que instale propaganda infringiendo esta norma serán sancionados con multa a beneficio fiscal de 20 a 50 unidades tributarias mensuales y dará lugar al comiso de la misma."

f) Para reemplazar en el Artículo 35 la frase "Juez de Policía Local competente, según el artículo 144 de esta ley" por **"al Ministerio Público".**

f) Para sustituir el inciso primero del art. 126 por los siguientes, incisos primero, segundo y tercero nuevos pasando los actuales en el orden correlativo:

"El que hiciere propaganda electoral con infracción a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 32, será sancionado con la pena de prisión en su grado máximo y multa a beneficio municipal de diez a treinta unidades tributarias mensuales. La multa se duplicará en caso de reincidencia

El funcionario público que efectuare propaganda o publicidad de los actos de gobierno que contengan elementos que promuevan expresamente la preferencia por un candidato serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado mínimo y multa de 20 a 50 unidades tributarias mensuales.

Las personas jurídicas que con infracción a lo dispuesto en los artículos 30 y 32 hicieren propaganda o publicidad electoral, serán sancionados de conformidad con la ley 20.383 sobre responsabilidad penal de las personas **jurídicas".**

i) Para reemplazar el inciso 1° del Articulo 144 por el siguiente: **"El conocimiento de las infracciones y delitos contemplados en esta ley corresponderá a los tribunales con competencia en lo penal del lugar donde se hubiese producido el principio de ejecución de las faltas o delitos."**

ARTÍCULO SEGUNDO.- Para agregar el siguiente inciso segundo en el art. 13 de la ley núm. 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral:

"Los candidatos que hubieren sido sancionados por infringir los artículos 30 y 32 de la ley N°18.700 sólo percibirán la cuarta parte de los aportes y reembolsos públicos que les hubiere correspondido por aplicación de las normas de esta ley. Igual sanción recibirán si los sancionados hubieren sido integrantes de sus equipos de campaña"