

CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE RÍO CUARTO

INICIADOR:

Bloque Juntos Por Río Cuarto

PROYECTO DE ORDENANZA:

Ficha limpia.

En las últimas tres décadas, gradualmente las administraciones públicas vienen generando cuerpos normativos y organismos de control que apuntalan lo que el especialista español Manuel Villoria define como *una infraestructura ética para la función pública*. Afirma Villoria que los sistemas de control –jurídicos y no jurídicos– y las actitudes y comportamientos sociales y políticos constituyen un conjunto de esclusas formales e informales que auxilian en la adecuada gestión de las conductas de los empleados públicos. Estas esclusas o muros de contención contra la corrupción o el fraude en la administración constituyen la denominada *infraestructura ética*, es decir las herramientas, sistemas y condiciones que evitan y sancionan las actividades inmorales y proporcionan los incentivos para el profesionalismo y los modelos de conducta en la administración. Dicha infraestructura ética consta de muy diversos elementos, según la OCDE: apoyo político, un marco legal eficaz, una sociedad civil activa y vigilante, un sistema de controles y un organismo coordinador (Villoria, 2005: 14)¹.

La transparencia como política pública está asociada a la profundización democrática, a la buena gobernanza y a la prevención y combate a la corrupción. Por lo tanto, tales políticas serán consideradas eficientes si

¹ Villoria, Manuel. *Ética en el sector público y calidad de la democracia*. Sistema, 2005.

contribuyen a profundizar los niveles de democracia de los países, a garantizar o mejorar la gestión de las políticas públicas y/o a prevenir y combatir la corrupción (Moreira Correa y Claussen Spinelli, 2011: 78)².

En este sentido, nuestro país ha venido dando señales intermitentes de compromiso con los principales acuerdos internacionales que velan por la transparencia y la lucha contra la corrupción, verdadero flagelo de nuestras actuales democracias liberales. La corrupción es un problema estructural que mina los cimientos de nuestras sociedades, cortando el vínculo de ejemplaridad que debe existir entre los representados y quienes coyunturalmente tienen la responsabilidad de representar a sus pares.

La lucha contra la corrupción exige desplegar y aunar todos los esfuerzos del Estado a fin de contrarrestar este fenómeno que no conoce fronteras ni grados de desarrollo. Nuestro país, por su parte, no es inmune a este fenómeno y a pesar de ciertos avances en la materia como lo demuestra el último informe anual -2018- de la organización Transparencia Internacional, que ubicó a nuestro país en el puesto 85, -obteniendo una notable mejora en cuanto su calificación con respecto a años anteriores-, la realidad demuestra que todavía queda mucho trabajo por hacer.

Estas preocupaciones son parte de una agenda nacional que la Unión Cívica Radical viene trabajando en el Congreso de la Nación y en más de diez legislaturas provinciales, en donde estamos impulsando el tratamiento y la aprobación de dispositivos institucionales que, bajo el nombre de “ficha limpia”, regulen y limiten la posibilidad de ser candidatos a cargos electivos y partidarios a personas que se encuentren condenadas a penas privativa de la libertad por delitos que afectan a la administración pública, aunque la sentencia no se encontrare firme y la pena fuera de cumplimiento en suspenso.

Los diferentes proyectos de “ficha limpia” se amparan en la necesidad de que cada persona que pretenda desempeñar funciones de naturaleza pública pueda demostrar *a priori* a la ciudadanía y al cuerpo electoral que no es o ha sido

²Moreira, Izabela y Claussen Spinelli, Mário Vinícius. *Políticas de transparencia en la administración pública brasileña*. En: Revista del CLAD, N° 51. Caracas, 2011.

investigado, procesado y condenado por delitos a la administración pública en cualquiera de sus niveles, hecho que es violatorio del principio republicano de la responsabilidad agravada de cualquier funcionario público.

Esta propuesta se ampara en una enorme cantidad de cláusulas constitucionales, legales y provenientes de tratados internacionales aprobados y con plena vigencia en nuestro país. Por su parte, muchas provincias también han avanzado decididamente en la construcción de marcos de integridad en la gestión pública, instrumentos propios para las democracias más transparentes y relacionales que proponemos consolidar de modo definitivo.

Partiendo de la propia Constitución Nacional, la cláusula *Alberdiana* del artículo 16 establece a *la idoneidad como requisito de admisibilidad en el empleo público*. Dicho abordaje de la idoneidad estaba anclada a la idea de mérito, así como también involucraba axiológicamente la idea de integridad y ejemplaridad en la función pública. Alberdi tomó como fundamento de este dispositivo constitucional la experiencia Napoleónica de creación y consolidación de la burocracia francesa, una de las más probas y eficientes del planeta. Junto con ello, el modelo republicano de gobierno presente en el artículo 1° de nuestra C.N. conlleva, entre otros, el principio de responsabilidad agravada para quienes desempeñan una función pública, reforzando el ideal ético que debía inspirar a quienes asumieran a futuro compromisos con la vida política nacional.

La reforma constitucional de 1994 actualiza este abordaje en el importante artículo 36, que determina *que quien incurriera en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, queda inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos*. Este es uno de los escasos ejemplos en donde la Constitución avanza tipificando un delito de carácter constitucional, equiparando al mismo como un atentado contra el propio sistema democrático, y definiendo la imprescriptibilidad del mismo.

De una interpretación armónica e integrada de ambas cláusulas constitucionales se desprende que el objetivo de los convencionales

constituyentes fue evitar que quienes hayan cometido delitos de corrupción sean considerados una opción electoral válida. Todo ello en resguardo de la Constitución Nacional, las instituciones democráticas y el bienestar general de toda la Nación.

Esta iniciativa se encuentra también en consonancia con importantes convenciones internacionales en materia de derechos humanos, transparencia y lucha contra la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción dispone en su artículo 7 inciso 2:

Cada Estado parte considerará también la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, a fin de establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos.

Esto último de ninguna manera viola el principio constitucional de inocencia, puesto que, en primer lugar: el artículo 23 inciso 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sostiene en materia de derechos políticos que:

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades de elegir y ser electos en cargos públicos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

A nivel legislativo, existen también en el plano nacional normas que amparan y justifican la viabilidad de esta iniciativa. A modo de ejemplo, las personas que hayan sido condenadas con sentencia firme a una pena privativa de la libertad por haber cometido delitos dolosos, actualmente, no pueden ser candidatas por haber sido excluidas del Padrón Electoral, en virtud de las disposiciones del artículo 33 inciso a) de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y el artículo 3 del Código Nacional Electoral.

Conviene también descartar este último argumento que plantean algunos detractores a la presente propuesta, basados en el supuesto de que una ley de ficha limpia atenta contra el principio constitucional de inocencia. Frente a ello, se opone el principio más elemental del derecho público: no existen derechos

absolutos y cada uno de ellos admite restricciones razonables y legales conforme lo sostiene el artículo 14 de la C.N., y cuyos límites están planteados en el artículo 23 de dicho cuerpo legal.

La elegibilidad no es un derecho natural que acompaña a todos desde el nacimiento. El derecho al sufragio pasivo se adquiere cumpliendo las condiciones estipuladas por la Constitución Nacional y las leyes dictadas en su consecuencia. Solo los argentinos (por nacimiento o naturalizados) que cumplan con ciertas condiciones de elegibilidad (ciudadanía, edad, domicilio, residencia, formación de la persona, etc.) y no se encuentren sometidos a las causas de inelegibilidad tienen el derecho a postularse a un cargo electivo y disputar el voto de los electores.

Las inelegibilidades, por su parte, tienen como objetivo preservar a las instituciones de la entrada de personas que no tengan el perfil deseado, todo ello según criterios razonables y objetivos. En este sentido, mientras que la sanción penal tiene fines punitivos, la inelegibilidad electoral está dirigida a la delimitación del perfil esperado de los candidatos. La inelegibilidad no pretende, entonces, castigar a nadie, en la medida en que su determinación punitiva es previa a cualquier acto electoral.

En la provincia de Córdoba existen también cláusulas constitucionales que abordan y delimitan el derecho político de representar, a modo de marcos de integridad para el desempeño de las máximas funciones públicas. Los artículos 86 y 137 de la Constitución Provincial inhabilitan para ejercer los cargos de legislador y de gobernador y vicegobernador, respectivamente, *a los condenados por delito mientras no hayan cumplido sus penas y a los que estén inhabilitados para ejercer cargos públicos.*

Por su parte, el artículo 14 del mismo cuerpo llega a *establecer la responsabilidad estatal frente a los daños que puedan causar los hechos y actos producidos por todos sus funcionarios y agentes.*

Por todo lo dicho, y conscientes de que en nuestra provincia queda mucho trabajo por delante en materia de legislación que prevea, límite y castigue de

manera efectiva los delitos contra la administración pública en todos sus niveles, es que proponemos la inclusión de nuestra propuesta de *ficha limpia* para todos los candidatos a cargos públicos y partidarios de naturaleza electiva, a través de reformas parciales al Código Electoral Municipal (Ord. 1532/07).

Como conclusión nos aparecen oportunas las reflexiones de Villorria (2019: 95-96)³, quien nos invita a hablar de *la calidad de la democracia y de la necesidad de definir vías para superar la democracia de mínimos, construyendo unas democracias plenamente relegitimadas. Unas democracias que aseguren un sistema de controles del poder suficientemente consolidados como para evitar derivas autoritarias y donde la voluntad popular, al tiempo, no sea secuestrada por élites de poder político y económico que son opacas, no responden y no permiten que surjan alternativas. Democracia de calidad implica y exige controles fuertes sobre el poder político, no solo elecciones (...) en primer lugar, la opción por una democracia de calidad es una opción ética, exige una difícil renuncia al ejercicio del poder discrecional por parte de los políticos y sus resultados positivos se ven a medio y largo plazo; lo que hemos aprendido a través de la historia es que el buen gobierno es un gobierno democrático que sabe auto-limitar su poder. Pero para ello es preciso, además, construir instituciones que promuevan la imparcialidad, la transparencia y la rendición de cuentas y que, en definitiva, eviten la corrupción de los pilares esenciales de la sociedad y, especialmente, del gobierno y la administración. Estas instituciones se entienden mejor si comprendemos que la legitimidad democrática no se basa tan solo en ganar elecciones.*

Esta visión macro necesita su complemento micro. Por ello creemos que las instituciones generales de control deben ser acompañadas por sistemas organizacionales que, a través de instrumentos y procesos adecuados generen, en cada convocatoria al cuerpo electoral, un marco de refuerzos mutuos que promuevan integridad y desincentiven comportamientos deontológicamente indeseables.

³Villoria, Manuel. Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En Lariguet, G. y Rodríguez Alba, J. *Gobierno abierto y ética*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, 2019.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento en el presente proyecto de Ordenanza.

**EL CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE RÍO CUARTO
SANCIONA CON FUERZA DE**

O R D E N A N Z A:

ARTÍCULO 1º: OBJETO. La presente Ordenanza tiene por objeto evitar que las personas condenadas con pena privativa de la libertad, por delitos que se enumeran en el Artículo 2 de la presente, puedan ser candidatas en elecciones generales a cargos públicos electivos municipales, como así también designados funcionarios públicos municipales hasta el cargo de Síndico/a.

ARTÍCULO 2º: ESTABLÉZCASE la inhabilitación para ser candidato a un cargo electivo municipal, para ser candidato a Defensor del Pueblo, para ser designado secretario/a, subsecretario/a, coordinador/a, director/a y síndico/a a las personas que se encuentren condenadas penalmente a pena privativa de

la libertad, aunque la sentencia no se encontrare firme y la pena fuera de cumplimiento en suspenso, por:

a) Delitos contra la administración pública comprendidos en los Capítulos VI, VII, VIII, IX, IX bis y XIII del Título XI del Libro Segundo del Código Penal;

1. **b)** Delitos contra el orden económico y financiero comprendidos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal;
2. **c)** Delitos contra las personas comprendidos en los artículos 79, 80, 84 bis segundo párrafo, 95 cuando el resultado sea la muerte, 106 tercer párrafo del Título I del Libro Segundo del Código Penal;
3. **d)** Delitos contra la integridad sexual comprendidos en los artículos 119, 120, 124 a 128, 130, 131 y 133 del Título III del Libro Segundo del Código Penal;
4. **e)** Delitos contra el estado civil comprendidos en los artículos 138, 139 y 139 bis del Título IV del Libro Segundo del Código Penal;
5. **f)** Delitos contra la libertad comprendidos en los artículos 140, 141, 142, 142 bis, 142 ter, 144 ter, 145 bis, 145 ter, 146, 147, 148 bis y 149 bis último apartado y 149 ter del Título V del Libro Segundo del Código Penal;
6. **g)** Delitos contra la propiedad comprendidos en los artículos 165, 168, 170, 174 inc. 5), del Título VI del Libro Segundo del Código Penal;
7. **h)** Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional del Título X del Libro Segundo del Código Penal.

ARTÍCULO 3º: Los partidos o alianzas que presenten listas para participar en un acto electoral en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Río Cuarto, deberán presentar ante la Junta Electoral Municipal, por cada uno de sus candidatos, el Certificado de Antecedentes Penales (CAP) emitido por el Registro Nacional de Reincidencia (o el informe o documento que lo reemplace), siendo responsables directos de su presentación, a efectos de acreditar que no se encuentran comprendidos en las inhabilidades del artículo anterior. El citado certificado se deberá acompañar junto con la presentación de listas. En caso de no adjuntarse el Certificado de Antecedentes Penales correspondiente se procederá conforme a lo previsto en el artículo 38º de la Ordenanza 1532/07, los concordantes y subsiguientes.

Modifíquese el artículo 36 de la ordenanza 1532/07 el cual quedará redactado del siguiente modo: “ARTÍCULO 36º.- Los partidos presentarán, junto con el pedido de oficialización de candidaturas, los datos de filiación completos, el último domicilio electoral y la aceptación de la candidatura de cada uno de los candidatos, y el Certificado de Antecedentes Penales emitido por la Dirección Nacional de Reincidencia. Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual

son conocidos siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio de la Junta Electoral Municipal”.

ARTÍCULO 4º: El Intendente Municipal deberá presentar ante el Concejo Deliberante, por cada uno de sus secretarios/as, subsecretarios/as y coordinadores/as el Certificado de Antecedentes Penales (CAP) emitido por el Registro Nacional de Reincidencia (o el informe o documento que lo reemplace), a efectos de acreditar que no se encuentran comprendidos en las inhabilidades del artículo 2º.

ARTÍCULO 5º: El bloque proponente deberá presentar ante el Concejo Deliberante, el Certificado de Antecedentes Penales (CAP) emitido por el Registro Nacional de Reincidencia (o el informe o documento que lo reemplace) por cada uno de sus propuestas de síndicos/as y directores/as, a efectos de acreditar que no se encuentran comprendidos en las inhabilidades del artículo 2º.

ARTÍCULO 6º: Quien se proponga para ser Defensor del Pueblo deberá presentar, conjuntamente con su postulación ante el Concejo Deliberante, el Certificado de Antecedentes Penales (CAP) emitido por el Registro Nacional de Reincidencia (o el informe o documento que lo reemplace), a efectos de acreditar que no se encuentran comprendidos en las inhabilidades del artículo 2º.

ARTÍCULO 7º: En caso de haberse advertido la falta de presentación del Certificado de Antecedentes Penales, el organismo receptor intimará, por única vez, al obligado a presentarlo, al cumplimiento de dicho requisito o al reemplazo del candidato o funcionario en un plazo de veinticuatro en (24) horas.

ARTÍCULO 8º: Si se advirtiera, con posterioridad a la asunción en el cargo, que alguno de las personas registrara antecedentes por los delitos enumerados en el Artículo 2º, la situación será inmediatamente comunicada al Concejo Deliberante que corresponda a los fines de iniciar el proceso pertinente a que hubiere lugar.

ARTÍCULO 3º: DE FORMA.-