

PROYECTO DE LEY

El Honorable Senado de la Nación y La H. Cámara de Diputados de la Nación

sancionan con fuerza de

LEY

FICHA LIMPIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

ARTÍCULO 1.- Incorpórese el artículo 1 bis a la Ley 25.188, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 1° bis — No podrán desempeñarse en la función pública en ninguno de sus niveles y jerarquías, de forma permanente o transitoria, por designación directa, concurso o por cualquier otro medio legal las personas cuya condena por los siguientes delitos haya sido confirmada en un tribunal de segunda instancia judicial:

- a. delitos previstos en los capítulos VI (Cohecho y tráfico de influencias), VII (Malversación de caudales públicos), VIII (Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas), IX (Exacciones ilegales), IX bis (Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados) y XIII (Encubrimiento) del título XI “Delitos contra la Administración Pública” del Libro II del Código Penal de la Nación;
- b. delito de fraude en perjuicio de la administración pública contemplado en el artículo 174 inciso 5 del Código Penal de la Nación;
- c. todos los delitos que sean incorporados al Código Penal de la Nación o por leyes especiales, en virtud del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.”

ARTÍCULO 2.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Ana Carla Carrizo

COFIRMANTES:

1. Martín Tetaz
2. Danya Tavela
3. Mario Barletta

4. Julio Cobos
5. Gabriela Brouwer De Koning
6. Marcela Antola
7. Marcela Coli
8. Pamela Verasay
9. Mónica Fein
9. Atilio Benedetti
10. Fabio Quetglas
11. Margarita Stolbizer
12. Martín Arjol
13. Gerardo Cipolini

FUNDAMENTOS:

Sr. Presidente:

El objeto del presente proyecto de ley es establecer la ficha limpia como condición para el ejercicio de la función pública.

El concepto de "ficha limpia" surge a partir de la ley brasilera de 2010 (Ley N° 135 del 4 de junio del 2010) que impedía ser candidatos a personas condenadas por corrupción y otros delitos. En nuestro país, a partir de 2016, durante la gestión de Cambiemos se han venido presentando diversos sobre el asunto. Se firmó dictamen en Diputados en los años 2017 (OD 2030) -para condenados en cualquier instancia- y 2019 (OD 1144) -para condenados en segunda instancia- modificando la Ley 23.398 de Partidos Políticos, pero nunca se logró ningún resultado por falta de consenso.

El artículo 16 de la Constitución Nacional establece el principio de idoneidad: "todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad". Esta condición de idoneidad parece indeterminada y vaga. No obstante, consideramos que esta exigencia es de suma importancia para el orden democrático y para el funcionamiento de las instituciones. Por ese motivo, es necesario esclarecer sus implicancias. Debemos interpretar correctamente ese principio y considerar que idoneidad no es únicamente capacidad técnica y/o legal, sino un compromiso a la ciudadanía democrática cuando nos referimos a la función pública.

Este principio es recogido, por ejemplo, en la legislación española. La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado de España, dispone que "Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar". Y luego reglamenta el principio de honorabilidad estableciendo que ésta no concurre en aquellas personas que hayan sido condenadas por sentencia firme a pena privativa de libertad, hasta que se haya cumplido la condena y especialmente aquellos condenados por sentencia firme por la comisión de delitos de falsedad; contra la libertad; contra el patrimonio y orden socioeconómico, la Constitución, las instituciones del Estado, la Administración de Justicia, la Administración Pública, la Comunidad Internacional; de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional; y contra el orden público, en especial, el terrorismo, hasta que los antecedentes penales hayan sido cancelados.

Este enfoque tampoco es inédito en Argentina. Las legislaciones de Mendoza y San Juan prevén disposiciones similares. Así, tanto el artículo 38 de la Ley de Ética de la provincia de San Juan (Ley N° 560-E, modificada por Ley 2412-N del año 2022) como el artículo 5 de la Ley de responsabilidad en el ejercicio de la función pública de Mendoza del año 2017 establecen que no podrán ser funcionarios públicos aquellas personas condenadas por una amplia gama de delitos incluidos aquellos contra la administración pública, contra el orden económico y financiero, contra las personas, contra la integridad sexual, contra el estado civil, contra la libertad, contra la propiedad o contra los poderes públicos y el orden constitucional.

En el caso de San Juan se exige que la sentencia esté ejecutoriada, en Mendoza se plantea la inhabilidad aunque la sentencia no se encuentre firme o si la pena se encuentra en suspenso.

De cara a un nuevo debate sobre el tema y la posibilidad de un avance concreto, es necesario ampliar el concepto de ficha limpia y que no se agote únicamente en aquellos que deseen acceder a un cargo público electivo, sino a todas las personas que se desempeñan en la función pública.

Es que limitaríamos mucho el objetivo buscado, vgr. la idoneidad y la transparencia en el Estado, si solo aplicamos el criterio a los 257 diputados, 72 senadores, presidente y vicepresidente de la Nación o a los que ejerzan cargos partidarios.

Para ponerlo en contraste, según el Organigrama de la Administración Central, existen 8 ministerios, 51 secretarías y 129 subsecretarías¹. A mayor abundamiento, según los datos públicos de la Administración Pública Nacional, existirían 1446 cargos considerados autoridades en sus diferentes organismos².

En el Poder Judicial de la Nación existen 3549 cargos de Jefe de Despacho, 2919 de prosecretario y 2020 de secretario³.

No se puede soslayar tampoco que la responsabilidad y la capacidad de daño que tiene un funcionario, por ejemplo, un ministro, que es designado por el Presidente de la Nación (conforme, art. 99, inc. 7 de la Constitución), es mayor a la que pudiera tener un diputado de entre 257. Sin ir más lejos, según datos públicos del portal de Presupuesto Abierto, el presupuesto actual de cada uno de los ministerios de Capital Humano, Economía, Seguridad, Defensa, Infraestructura o Salud son superiores al de todo el Poder Legislativo⁴.

¹ <https://mapadestado.jefatura.gob.ar/back/organigramas/autoridadesapn.pdf>

² <https://mapadestado.jefatura.gob.ar/ministerios>

³ <https://consejomagistratura.gov.ar/index.php/administracion-del-pjn/>

⁴ <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-quien-gasta>

Asimismo, una persona que ocupa una lista tiene una exposición pública, en general, mucho mayor que la que puede tener una persona cuya designación únicamente es publicada a través del Boletín Oficial. Así es que, en el estado de las cosas, es mucho más probable que la ciudadanía reaccione o repruebe la candidatura de alguien que su designación. Incluso, es más probable que esa inclusión en la lista desincentive el voto y la ciudadanía tenga una herramienta para no permitirle el acceso a un cargo electivo, herramienta que no existe a nivel del funcionariado que es designado de manera directa.

De manera que incluir la ficha limpia en la función pública redundaría no solo en un sistema de transparencia pública mucho más abarcativo ya que abarca a más sujetos, sino que también protege mayor cantidad de recursos de ser administrados por personas consideradas no idóneas. Es evidente que aquellas que han sido condenadas por haber perjudicado a la administración pública o por hechos de corrupción no pueden ser consideradas idóneas para ejercer un cargo público.

Es preciso resaltar que, a diferencia de lo que ocurre con los debates históricos de ficha limpia para cargos electivos, aquí no podría objetarse una contradicción con los derechos políticos de elegir y ser elegido (conf. Art. 23 de la Convención Americana de DDHH, art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambas con jerarquía constitucional) ya que estos cargos no son electivos. En ese sentido, resultaría contradictorio, que a los empleados públicos se les exija más que a los funcionarios. Según art. 5 de la Ley de Empleo Público no puede ingresar al empleo público una persona que haya sido condenada por un delito, por eso se exige el Certificado de Antecedentes Penales como requisito para el ingreso al empleo público.

Según el Observatorio de Corrupción del Centro de Información Judicial, creado por Res. 12/2016 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal y el procesamiento de datos que de ese observatorio realizó ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia), desde 1996 a la actualidad hubieron 9.714 personas imputadas y 487 procesadas en 1630 causas de corrupción.

Finalmente, pese a existir múltiples iniciativas y legislación comparada que fundamentarían y sostendrían la decisión de elaborar un listado más extenso de delitos, en esta ocasión preferimos tomar como referencia aquellos consensos que se han logrado con anterioridad en esta Cámara. Así, tomamos únicamente los delitos de contenido patrimonial y vinculados a hechos de corrupción enumerados en la Orden del Día 2030 del año 2017 y la Orden del día 1144 de 2019 de las comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia, es decir;

1. Cohecho y tráfico de influencias (Capítulo VI del Título XI "Delitos contra la administración pública" del Código Penal)
2. Malversación de caudales públicos (Capítulo VII del Título XI "Delitos contra la administración pública" del Código Penal)
3. Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas (Capítulo VIII del Título XI "Delitos contra la administración pública" del Código Penal)
4. Exacciones ilegales (Capítulo IX del Título XI "Delitos contra la administración pública" del Código Penal)
5. Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados (Capítulo IX bis del Título XI "Delitos contra la administración pública" del Código Penal)
6. Encubrimiento (Capítulo XIII del Título XI "Delitos contra la administración pública" del Código Penal).
7. Fraude a la administración pública (Artículo 174, inc. 5, dentro del capítulo IV de "Estafas y otras defraudaciones" en el Título VI de "Delitos contra la propiedad" del Código Penal)
8. Otros delitos que se incorporen en virtud del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, incorporada por Ley 24.759 del 1996.

Ello a fin de poder arribar a un consenso más amplio, reservando la posibilidad de ampliar la enumeración durante el debate del presente proyecto.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.

Ana Carla Carrizo

COFIRMANTES:

1. Martín Tetaz
2. Danya Tavela
3. Mario Barletta
4. Julio Cobos
5. Gabriela Brouwer De Koning
6. Marcela Antola
7. Marcela Coli

8. Pamela Verasay
9. Mónica Fein
9. Atilio Benedetti
10. Fabio Quetglas
11. Margarita Stolbizer
12. Martín Arjol
13. Gerardo Cipolini