



Procuración General de la Provincia

SEÑORES JUECES DE CORTE:

En los autos caratulados: "F.M., L.; R.,L. - Acción Popular de Inconstitucionalidad", Expte. n° CJS 041837/21, digo:

I.- Que a fs. 1/13, los actores interponen acción popular de inconstitucionalidad en contra de la ley 8275 de Ficha Limpia.

Alegan la vulneración de lo dispuesto por los arts. 13, 16, 18, 19, 20, 21, 85 y 125 de la Constitución Provincial; 18 de la Constitución Nacional; art. 8.2 8 inciso 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y arts. 14.2 y 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

Expresan que la legitimación surge de su carácter de habitantes de la Provincia de Salta, en los términos del art. 92 de la Constitución Provincial.

Manifiestan que la ley 8275, modificatoria de los incisos "e", "f", "g", "h" e "i" del art. 44 de la ley 6042 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos) y del art. 22 de la ley 7697 (PASO), atenta contra los máximos principios constitucionales individualizados como la cosa juzgada, principio de inocencia, "non bis in ídem", proporcionalidad, igualdad, resocialización, entre otros.

A continuación, describen los alcances de la cosa juzgada, citando doctrina y jurisprudencia.

Aducen que la persona condenada por sentencia dictada en segunda instancia no puede perder el derecho a ser tratado como inocente, por cuanto restan agotar recursos legales capaces de modificar su culpabilidad.

La prohibición del ejercicio de derechos políticos por el solo hecho de haber sido condenado en segunda instancia, dicen, implica una ilegítima y arbitraria culpabilidad prematura.

Indican que la ley 8275 crea el requisito de la idoneidad moral para los futuros candidatos, lo cual resulta inconstitucional.

Agregan que se vulnera el principio de "non bis in ídem" y que no se puede permitir que la Legislatura cree penas accesorias ni agraven las ya impuestas como sucedió con la ley 8275 que importa una pena de inhabilitación no contemplada en el Código Penal, de aplicación abstracta y general para todos los delitos que el legislador, de manera arbitraria y caprichosa, seleccionó, todo lo cual importa un avasallamiento de las competencias federales.

Concluyen efectuando ponderaciones sobre el derecho penal de autor y de acto y sus implicancias.

II.- Que corrido traslado al señor Gobernador de la Provincia y a Fiscalía de Estado, a fs. 42/49, contesta el letrado apoderado de la Provincia de Salta y solicita el rechazo de la demanda.

Alega -en primer término- que el Poder Judicial no debe desnaturalizar el sistema de frenos y contrapesos constitucionales.

Luego, aclara que la motivación de la norma impugnada lo constituye la necesidad de luchar contra la corrupción.

Considera que se trata de una razonable limitación y reglamentación de los derechos políticos de los participantes del proceso electoral.

Cita jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil sobre la ley de ficha limpia.

Niega vulneración del principio de igualdad.

A fs. 57/58 vta. y 60/61 vta. se agregan alegatos de ambas partes.

III.- Que la misión del Poder Judicial consiste en asegurar la supremacía de la Constitución y, como



Procuración General de la Provincia

eventual consecuencia, invalidar las disposiciones que se encuentren en clara y abierta pugna con su texto. Así, el control de constitucionalidad que compete al Tribunal debe efectuarse en un marco de estricta prudencia, por cuanto la declaración de inconstitucionalidad no ha de efectuarse en términos generales o teóricos, porque se trata de la función más delicada de los jueces; en este sentido, la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más delicada de las funciones susceptible de encomendarse a un tribunal de justicia (CJS, Tomo 117:1041; 151:097), configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la última "ratio" del orden jurídico (CSJN, Fallos, 302:1149).

IV.- Que en primer orden, cabe recordar que la declaración judicial de invalidez constitucional requiere no sólo la aserción de que la norma impugnada puede causar agravio constitucional, sino que se haya afirmado y probado que ello ocurre en el caso concreto (esa Corte, Tomo 88:559; 117:1041, entre muchos otros).

En efecto, el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución, causándole de ese modo un gravamen (CSJN, Fallos, 324:754).

V.- Que además, el acierto o el error, el mérito o la conveniencia de las soluciones legislativas no son puntos sobre los que el Poder Judicial deba pronunciarse, por lo que la declaración de inconstitucionalidad de una ley - acto de suma gravedad institucional- no puede fundarse en apreciaciones de tal naturaleza, sino que requiere que la repugnancia de la norma con la cláusula constitucional sea manifiesta, clara e indudable (CSJN, Fallos, 320:1166).

El poder legislativo está facultado para sancionar las leyes que considere convenientes, con el límite de que tal legislación sea razonable y no desconozca

las garantías o las restricciones que impone la Constitución (CJS, Tomo 83:665; 84:823, 841).

Para acoger un planteo de inconstitucionalidad de una ley formal, deben lesionarse claramente los valores de la Constitución en su estructura normativa y conceptual, creándose un conflicto que lleve a tal declaración (CJS, Tomo 83:665; 84:823, 841); o afectar de alguna manera la constelación normativa que surge del bloque de constitucionalidad federal, integrado no solo por las constituciones nacional o provincial y demás normas de derecho interno, sino también los instrumentos internacionales a los que ha adherido el Estado Argentino y forman parte de dicho plexo ampliándose dicho examen además al control de convencionalidad de la norma.

VI.- Que el art. 1 de la ley 8275 dispone que no podrán ser candidatos a cargos públicos electivos provinciales y municipales los condenados por sentencia judicial en segunda instancia mientras dure la condena, por los siguientes delitos: a) los cometidos en contra de la Administración Pública previstos en el Título XI del Libro Segundo del Código Penal, en los Capítulos VI: Cohecho, tráfico de influencias y fraude en perjuicio de la administración pública; VII: Malversación de caudales públicos; VIII: Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, asociación ilícita; IX: Exacciones ilegales; IX bis: Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados y XIII: Encubrimiento; b) los cometidos contra el Orden Económico y Financiero previstos en el Título XIII. Los supuestos previstos en el inciso se extenderán desde que exista sentencia condenatoria en segunda instancia del proceso hasta su eventual revocación posterior, o bien hasta el cumplimiento de la pena correspondiente; c) los cometidos contra las personas comprendidos en el artículo 80 incisos 4), 11) y 12) del Título I del Libro Segundo del Código Penal; d) los delitos contra la integridad sexual comprendidos en los artículos 119, 120, 124 al 128, 130, 131 y 133 del Título III del Libro Segundo del Código Penal; e) los cometidos contra el estado civil de las personas comprendidos



Procuración General de la Provincia

en los artículos 138, 139 y 139 bis del Título IV del Libro Segundo del Código Penal; f) los cometidos contra la libertad comprendidos en los artículos 140, 142, 142 bis, 145 bis, 145 ter y 146 del Título V del Libro Segundo del Código Penal.

VII.- Que la denominada Ficha Limpia fue objeto de expresa regulación en otras jurisdicciones.

Así, en el caso de la Provincia de Chubut, la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley XII - N° 9), establece -en su art. 66 bis- que no podrán ser precandidatos en las elecciones primarias, ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos, ni ser designados para ejercer cargos partidarios: 1) los excluidos del padrón electoral como consecuencia de disposiciones legales vigentes; 2) los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad con sentencia firme, por el término de la condena; 7) las personas con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como Crímenes de competencia de la Corte Penal e Internacional; 8) las personas condenadas por los crímenes descritos en el inciso anterior aun cuando la resolución judicial no fuere susceptibles de ejecución; 9) los condenados por: a) los delitos previstos en los Capítulos I y II del Título IX (delitos contra la seguridad de la Nación) de Libro Segundo del Código Penal de la Nación; b) los delitos previstos en los Capítulos I y II del Título X (delitos contra los poderes públicos y orden constitucional) del Libro Segundo del Código Penal de la Nación; c) los delitos previstos en los Capítulos VI (cohechos y tráfico de influencias); VII (malversación de caudales públicos), VIII (negociaciones incompatibles en el ejercicio de funciones públicas); IX (exacciones ilegales); IX

bis (enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos) y XIII (encubrimiento), del Título XI del Libro Segundo del Código Penal de la Nación; d) el delito de Fraude en perjuicio de la administración pública previsto en el artículo 174 inciso 5) del Código Penal de la Nación; e) el delito de lavado de activos cometido por un funcionario público contemplado en el artículo 303 inciso 2) punto b) del Código Penal de la Nación. La inhabilitación para ser precandidato o candidato prevista en el inciso 9) del presente artículo de esta Ley se extenderá desde que exista sentencia condenatoria confirmada en segunda instancia del proceso y hasta su eventual revocación posterior o, en su caso, hasta el cumplimiento de la pena.

Por su parte, la ley 9281 de la Provincia de Mendoza dispuso la incorporación del inciso 3) al art. 37 de la Ley 4746, en los siguientes términos: "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 los siguientes delitos: 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; b) Delitos contra el orden económico y financiero comprendidos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal; 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; 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; e) Delitos contra el estado civil comprendidos en los artículos 138, 139 y 139 bis del Título IV del Libro Segundo del Código Penal; 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; g) Delitos contra la propiedad comprendidos en los artículos 165, 168, 170, 174 inc. 5), del Título VI del Libro Segundo del Código Penal; h) Delitos contra los poderes



Procuración General de la Provincia

públicos y el orden constitucional del Título X del Libro Segundo del Código Penal.

En tanto que la ley 6271 (Requisitos para ser candidatos/as a cargos electivos) modificó el art. 39 de la ley 4164 (Código Electoral de Jujuy), disponiendo que los/las candidatos/as deberán ser electores hábiles y reunir las condiciones que establece la Constitución de la Provincia como las que exige la Ley Orgánica de los Partidos Políticos. No podrán ser candidatos/as a cargos electivos provinciales, municipales y de comisiones municipales los/as condenados/as por sentencia judicial en segunda instancia mientras duren la condena o su eventual revocación, por los siguientes delitos:

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; b) Delitos contra el orden económico y financiero comprendidos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal; c) Delitos contra las personas comprendidos en los Artículos 79, 80, 84 bis segundo párrafo, Artículo 95 cuando el resultado sea la muerte, Artículo 106 tercer párrafo del Título I del Libro Segundo del Código Penal; 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; e) Delitos contra el estado civil comprendidos en los Artículos 138, 139 y 139 bis del Título IV del Libro Segundo del Código Penal; f) Delitos contra la libertad comprendidos en los Artículos 140, 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; g) Delitos contra la propiedad comprendidos en los Artículos 165, 168, 170, 174 inc. 5), del Título VI del Libro Segundo del Código Penal; h) Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional del Título X del Libro Segundo del Código Penal; i) Delitos comprendidos en la Ley Nacional N° 23.737 o la que en su futuro la reemplace. El/la candidato/a al momento de la aceptación del cargo ante el

Tribunal Electoral y de solidaridad con la plataforma electoral o programa político de su partido deberá indicar no estar bajo impedimento por haber sido condenado/a por algunos de los delitos antes descriptos teniendo la misma, fuerza de declaración jurada. En caso de no cumplimentar este requisito se considerará como no oficializado el/la candidato/a e impedido para participar en el acto electoral". Además, resolvió modificar el art. 49 de la ley (Orgánica de los Partidos Políticos), estableciendo que no podrán participar en el proceso electoral interno quienes no estuvieran afiliados al partido político, los/las ciudadanos/as que estuvieran impedidos de ejercer derechos políticos o electorales, los/las condenados/as por sentencia judicial en segunda instancia mientras duren la condena o su eventual revocación, por los siguientes delitos: 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; b) Delitos contra el orden económico y financiero comprendidos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal; c) Delitos contra las personas comprendidos en los Artículos 79, 80, 84 bis segundo párrafo, Artículo 95 cuando el resultado sea la muerte, Artículo 106 tercer párrafo del Título I del Libro Segundo del Código Penal; 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; e) Delitos contra el estado civil comprendidos en los Artículos 138, 139 y 139 bis del Título IV del Libro Segundo del Código Penal; f) Delitos contra la libertad comprendidos en los Artículos 140, 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; g) Delitos contra la propiedad comprendidos en los Artículos 165, 168, 170, 174 inc. 5), del Título VI del Libro Segundo del Código Penal; h) Delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional del Título X del Libro Segundo del Código Penal; i) Delitos comprendidos en la Ley Nacional N° 23.737 o la que en su futuro la reemplace. Los/las



Procuración General de la Provincia

candidatos/as a ocupar cargos públicos electorales, provinciales, municipales y de comisiones municipales, deberán cumplir con los requisitos impuestos por la Constitución Nacional, Constitución Provincial, Código Electoral de la Provincia de Jujuy y lo establecido en la Carta Orgánica de los partidos políticos intervinientes.

En el orden nacional, varios proyectos fueron presentados para regular la cuestión específicamente en relación a los delitos relacionados con actos de corrupción.

Entre los fundamentos expuestos por el diputado nacional por Chubut Gustavo Menna (quien presentó uno de los proyectos de ley en el Congreso Nacional) se destaca el que hace expresa referencia a que "la corrupción es una de las principales causas del atraso de los países y perjudica a los sectores más postergados y vulnerables de la sociedad, pues los priva de bienes públicos de calidad y de infraestructura acorde a la dignidad humana, ya que los recursos públicos terminan desviándose a favor de funcionarios venales, sectores privados". Adujo -también- que si el art. 53 de la Constitución dispone que la comisión de delitos es causal de remoción por juicio político y el art. 70 dispone la suspensión de legisladores por similares motivos, entonces por qué razón no prevenir directamente la entronización en lugares de representación de quienes se encuentran en tales situaciones. Mucho más cuando la norma que se propone toma el recaudo de exigir sentencia condenatoria confirmada por un tribunal de alzada¹.

Por su parte, la diputada nacional Brenda Lis Austin, al justificar su proyecto de ley sobre Ficha Limpia, señaló que es "importante generar limitaciones al acceso a cargos públicos representativos basados en las disposiciones establecidas por el art. 36, quinto párrafo de la Constitución Nacional y en los requisitos de idoneidad exigidos por el art. 16 de la Constitución Nacional. Pues en este último

¹ <https://dequesetrata.com.ar/proyecto/camara-de-diputados/5620-D-2019-29104>

caso, no resulta viable el reconocimiento de la candidatura de una persona sobre la cual pesa sentencia condenatoria firme o, en el caso del tercer párrafo del art. 3 del proyecto, con sentencia de primera instancia, ya que su situación no se considera asimilable a la de un ciudadano que no se halla incurso en proceso penal o sobre el que pesara solamente una sospecha sobre la comisión de un hecho ilícito que no pasara aún de tramitar la etapa instructoria". Con cita de doctrina, agregó que "de los arts. 53, 59, 70 y 115 (referidos al juicio político y al enjuiciamiento de los diputados y senadores) puede inferirse fácilmente que la constitución no quiere, como principio, que quien se halla en ejercicio de los cargos previstos en las normas citadas sea sometido a proceso penal, todo lo cual permite vislumbrar con bastante claridad que, sin perjuicio del principio constitucional de presunción de inocencia, el desempeño de determinadas funciones parece incluir en el recaudo de idoneidad el no tener pendiente una causa penal"².

Por lo demás, la tendencia también fue receptada por diversos municipios de la Provincia de Buenos Aires (San Isidro, Rojas, Tres de Febrero, Pinamar, Mercedes, entre otros) para acceder a cargos ejecutivos y ser nombrado funcionario municipal.

En el orden internacional, fue paradigmática la sanción de la Ley Complementaria 135 en la República Federativa de Brasil en el año 2010, producto de una fuerte iniciativa popular, conocida como "Lei da Ficha Limpa".

VIII.- Que por otra parte, resulta pertinente recordar -también- que la previsión normativa objeto de impugnación en autos, en rigor implica un impedimento ya regulado para otros delitos. Así, la ley 26571, sancionada y promulgada en el año 2009, resolvió modificar el art. 33 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (23298), disponiendo que no podrán ser precandidatos en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos públicos electivos

² <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/1425-D-2021.pdf>



Procuración General de la Provincia

nacionales, ni ser designados para ejercer cargos partidarios las personas con auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983 (art. 33, inciso f). Por su parte, el inciso g) establece que las personas condenadas por los crímenes descriptos en el inciso f) aun cuando la resolución judicial no fuere susceptible de ejecución.

Y en la Provincia de Salta, la Ley de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias prohíbe el derecho a ser elegido a las personas con auto de procesamiento o condena por genocidio crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1.976 y el 10 de diciembre de 1.983 (art. 22).

IX.- Que por su parte, la ley 5546 (Estatuto del Empleado Público para la Provincia de Salta) prevé -en su art. 6- que no podrá ingresar ni reingresar en la Administración Pública provincial el que tenga proceso penal pendiente o haya sido condenado en causa criminal, por delito doloso (inciso c), como un claro requisito de ingreso a la función pública relacionado con la idoneidad requerida a tales fines.

X.- Que el art. 16 de la Constitución Nacional establece que todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.

El proyecto de constitución de Alberdi no incluía el concepto de idoneidad. Se reconoce como antecedente la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (Francia, 1789), consecuencia del pensamiento de Montesquieu en torno a la virtud republicana, es decir, la conjunción política de sus principios: igualdad y aptitud. La palabra empleos del art. 16 de la Constitución Nacional es de por sí extenso y abierto. Incluye toda clase de servicio u ocupación, ordinario o extraordinario, permanente o transitorio, en la Administración pública, desde el más modesto hasta el de Presidente de la Nación. Se trata de la capacidad, aptitud o eficiencia para acceder a un empleo, integrada por una pluralidad de elementos. La idoneidad moral estriba tanto en carecer de antecedentes penales, como en haber tenido una conducta acorde con las pautas éticas vigentes. Cuanto mayor sea la jerarquía del empleo o de la función, mayor debe ser el grado de moralidad a exigirse (Sagües, Néstor Pedro, "Sobre la reglamentación del principio constitucional de idoneidad", La Ley 1980-C-1216).

La profesionalización del poder demanda idoneidad, que es una aptitud o capacidad para el desempeño eficaz del poder. No del poder en abstracto, sino del que ejerce el gobernante que lo titulariza y que desempeña funciones propias del poder (Bidart Campos, Germán J., "El Poder", Ediar, Buenos Aires, 1985, pág. 192).

XI.- Que por su parte, la ética puede ser objeto de múltiples definiciones; sin embargo, teniendo en cuenta que una Constitución no es una obra científica ni doctrinaria, sino una norma fundamental impregnada de realismo y sencillez, que es instrumento de gobierno y símbolo de unidad nacional, sus palabras deben ser explicadas a la luz del lenguaje y pensamiento del ciudadano común. Desde esta óptica, la



Procuración General de la Provincia

ética no es tanto una ciencia filosófica que estudia las normas a que debe someterse la conducta humana y las consecuencias que se derivan de su aplicación, sino un arte que tipifica comportamientos individuales y sociales encaminados al logro del bien. No se trata de la ética independiente, positivista o religiosa, sino de la idea dominante en una sociedad sobre cuál debe ser el comportamiento de los gobernantes para alcanzar el bien común. En tal sentido, el concepto vulgar de la ética pública impone conductas al gobernante, tanto en su vida pública como en la privada cuando, ésta última, adquiere relevancia social (Badeni, Gregorio, "Nuevos Derechos y Garantías Constitucionales", AdHoc, Buenos Aires, 1995, págs. 46 y sgtes.).

En concreto, Bidart Campos, al comentar el art. 36 de la Constitución Nacional, sostiene que los dos últimos párrafos enfocan el delito de corrupción y lo vinculan a la llamada ética pública. Ética pública y función puede traducirse en ética para el ejercicio de la función pública. El orden normativo del mundo jurídico asuma a la ética en la forma que lo ordena este art. 36 no difiere demasiado de lo que habitualmente, encontramos en muchas otras normas jurídicas, cuando apelan a la moral y buenas costumbres y, todavía con más claridad, cuando el art. 19 de la Constitución exime de la autoridad estatal a las acciones privadas de los hombres que ofendan a la moral pública ("Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo VI, Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, 1995, pág. 267).

XII.- Que cabe además evocar la ley 26097 en tanto aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 31 de octubre de 2003. La norma internacional establece que cuando la gravedad de la falta lo justifique y en la medida en que ello sea concordante con los principios

fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de establecer procedimientos para inhabilitar, por mandamiento judicial u otro medio apropiado y por un período determinado por su derecho interno, a las personas condenadas por delitos tipificados con arreglo a la Convención para: a) Ejercer cargos públicos; y b) Ejercer cargos en una empresa de propiedad total o parcial del Estado (art. 30).

XIII.- Que evidentemente la sanción de la ley aquí impugnada fue consecuencia de una necesidad y reclamo social dirigido específicamente a concretar un cambio de paradigma en materia de lucha contra la corrupción y relacionado con la integridad e idoneidad de aquellos que aspiren a ocupar funciones en la vida democrática de una organización social, demanda imperativa si las hay de nuestra sociedad contemporánea.

Y si bien la técnica legislativa utilizada por el legislador local pueda merecer alguna opinabilidad, -solo en orden a la redacción utilizada-, esto es la referencia a "sentencia judicial en segunda instancia", es sabido que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darles aquel sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando, como verdadero, el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (CSJN, Fallos, 296:372).

Ello así por cuanto resulta evidente que lo que se pretende garantizar es la existencia no solamente de una primera y sola sentencia condenatoria, -lo cual sí podría merecer algún debate convencional de otro orden- sino que se debe interpretar como la satisfacción del "doble conforme negativo", el resguardo del derecho al recurso judicial, es decir, el estándar de revisión judicial de la condena de acuerdo a las previsiones internacionales y a los concretos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en tal sentido.



Procuración General de la Provincia

XIV.- Que en orden al examen de constitucionalidad y convencionalidad de las normas aquí impugnadas, corresponde precisar -exegética y conceptualmente- determinados institutos invocados, anticipando el criterio de que el cuestionamiento de inconstitucionalidad debe ser rechazado.

En la demanda, se invocan -genérica y promiscuamente- conceptos tales como "presunción de inocencia", "cosa juzgada", "doble conforme judicial", "inmutabilidad de la sentencia firme", entre otros. Por ello, se definirá -con claridad- el alcance y hermenéutica de cada uno de tales institutos que, a pesar de ser invocados como sinónimos o partes de un mismo tronco conceptual, son sustancialmente diferentes en sus contenidos, efectos y en orden a las garantías a tutelar.

Cabe establecer como primer aspecto cuál es sustancialmente el derecho consagrado por el ordenamiento supranacional y, en consecuencia, el piso de garantías establecido por dicha constelación normativa surgida del bloque de constitucionalidad y convencionalidad federal, de modo de luego comprobar si la norma cuestionada en su constitucionalidad soporta ese examen de compatibilidad.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su art. 8 y bajo el título "**Garantías Judiciales**", establece que "**durante el proceso**" y como "**garantía mínima**", toda persona inculpada tiene el "derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior" (numeral 2, inciso h). Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de modo similar determina que "toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescripto por la ley" (art. 14.5).

En prieta síntesis, la garantía mínima a afianzar por los Estados Partes refiere al derecho a recurrir el fallo condenatorio en materia penal. Ello motivó luego la elaboración doctrinaria y jurisprudencial que se desarrolló en

su consecuencia, que se ha dado en denominar "doble conforme" o "doble conformidad judicial".

En suma, los instrumentos reconocen la garantía que exige que una primera sentencia condenatoria sea revisada -al menos una vez- por una instancia superior y confirmada -de modo consecutivo- a la anterior.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la consecuente interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de sus fallos, garantizan "el derecho a recurrir el fallo condenatorio". Entonces, si la confirmación es consecutiva a la anterior condena, se satisface y abastece el doble conforme negativo.

En otros términos, se garantiza el derecho a impugnar o recurrir a un tribunal superior, el derecho a controvertir o cuestionar ante un tribunal superior la sentencia condenatoria. Tal como lo enseña Gozaíni, se trata del derecho "*a obtener dos resoluciones judiciales sucesivas sobre un mismo hecho que afianza en la seguridad jurídica y en el derecho que tiene el justiciable al control jerárquico de la sentencia. Desde otra perspectiva, la doble instancia se puede analizar como garantía del proceso, una suerte de potestad judicial para evitar el error, o disminuir, a través de la revisión por el superior, la posibilidad de que la sentencia contenga vicios de hecho o de derecho que perjudiquen su eficacia intrínseca*" ("Derecho Procesal Constitucional - El Debido Proceso", Rubinzal Culzoni; Primera Edición, 2004, págs. 459 y sgtes.).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos lo define como "*la disponibilidad de un recurso que al menos permita la revisión legal, por un tribunal superior de todos los autos procesales importantes*" (Informes Nros. 17/94 en caso "Maqueda" y 55/97 en caso "Abella").

Ello por cuanto, al resultar toda disposición judicial un fruto del acto humano, nada asegura o garantiza la impermeabilidad a errores o que pueda generar distintos análisis o interpretaciones, ya sea en la determinación de los hechos, el derecho aplicable o el alcance y validez



Procuración General de la Provincia

de la prueba; de allí la necesidad de garantizar la posibilidad de su revisión.

La doble conformidad judicial, expresada mediante la íntegra revisión del fallo condenatorio, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado y, al mismo tiempo, brinda mayor seguridad y tutela a los derechos del condenado" (Corte I.D.H. caso "Barreto Leiva vs. Venezuela", sentencia del 17/11/2009).

Se reconoce entonces la garantía infranqueable, del derecho a la "doble instancia" en materia penal a favor del imputado; derecho que, con su concepción amplia, se encuentra en lo más alto del ordenamiento jurídico. Doctrina elaborada en el precedente "Herrera de Ulloa Vs. Costa Rica", de Corte I.D.H. sentencia de fondo, de fecha 2 de Julio de 2004, enriquecida luego en "Barreto Leiva vs Venezuela".

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "in re" "Casal" (Fallos, 328:3399), puntualizó que para resultar compatible con un Estado Republicano de Derecho y con las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales contenidos en el Bloque Constitucional Federal e incorporados al derecho doméstico, el derecho a recurrir la sentencia que posee todo condenado, debe ser amplio y sin restricciones formales de ninguna naturaleza, permitiendo al tribunal superior una revisión amplia de los fundamentos del fallo, incluidos los que hacen a la prueba del hecho con el único límite de aquellos que se encuentren íntimamente ligados a la inmediatez.

Este pronunciamiento, fue la consecuencia obligada de aquella anterior sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya citada, "**Herrera Ulloa vs. Costa Rica**", oportunidad en la que se determinó que el recurso que contempla el art. 8.2.h. de la convención, sea cual fuere su denominación, debe garantizar un examen integral de la decisión recurrida, de todas las cuestiones debatidas y analizadas en el tribunal inferior.

Con posterioridad, se produjo una sustancial expansión del contenido del derecho a la doble instancia o doble conforme - y respecto del imputado-, consagrándose de manera definitiva el derecho a la revisión amplia de la sentencia.

Así, en el caso "Mohamed vs. Argentina", la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en fecha 23 de noviembre de 2012- señaló que el derecho a obtener una revisión amplia del fallo también le asiste a la persona que es condenada por primera vez por un tribunal revisor que conoce en el recurso deducido contra la sentencia absolutoria dictada en primera instancia, advirtiéndole que el artículo 8.2.h de la Convención Americana no previó ninguna excepción al derecho que consagra en su texto. En dicho pronunciamiento, ampliando las consideraciones expuestas en "**Herrera de Ulloa**", indicó que la eficacia, adecuación o idoneidad y, en definitiva, la amplitud del derecho al recurso importa que todo reclamo contra una sentencia de condena debe procurar resultados o respuestas para el fin para el cual fue concebido y debe servir para que puedan analizarse cuestiones fácticas, probatorias y jurídicas en que se basa la sentencia impugnada, puesto que en la actividad jurisdiccional existe una interdependencia entre las determinaciones fácticas y la aplicación del derecho, de forma tal que una errónea determinación de los hechos implica una errada o indebida aplicación del derecho.

En el orden interno, el fallo "**Mohamed**" impulsó el dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de los precedentes "**Duarte, Felicia**" (**Fallos 337:901**), "**Basso**" ("Basso, Héctor" -causa n° 25.843-.B. 1271. XLVIII.Recurso de hecho del 5 de Agosto de 2014) y "**Chambla**", Expte. N° 242/2009 (S.e. e. 416; L. XLVIII de fecha 05/8/14) en los que amplió su doctrina sobre el derecho del "doble conforme" ante la primera sentencia adversa (doble conforme negativo). Destacó que el derecho reconocido que prioriza la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el art. 8.2.h es el doble conforme en resguardo de la inocencia presumida, aún con la primera



Procuración General de la Provincia

sentencia adversa, pues la propia Corte Interamericana exceptiona la intervención de un tribunal superior cuando no existe otro en el organigrama de competencias aunque exige como único requisito que sean magistrados diferentes a los que ya juzgaron el caso los que cumplan con la revisión amplia.

En igual sentido, en el conocido caso "Cromañón" ("**Chabán, Omar E. y Otros** s/"Causa N° 11.684 de fecha 05-08-2014 C. 1721 XLVIII), aplicando idéntico principio, la C.S.J.N. mandó las causas en aquellos casos donde había recaído condena (en la Cámara de Casación) habiendo antes (en el Tribunal Oral n°24) recaído absolución-, para que una Sala distinta de aquella que condenó, pero del mismo Tribunal, las revise ampliamente en los términos de "Girolodi" (Fallos: 318:514) y "Casal" (Fallos, 328:3399), garantizando a los imputados el "doble conforme" (negativo) previsto constitucionalmente, suspendiendo, hasta que recaiga resolución definitiva, la ejecución de las penas dispuestas y poniendo en libertad a todos los procesados.

También, en el precedente "**Carrascosa**" (Fallos: 337:1289) indicó que el derecho a recurrir la sentencia de condena es una garantía procesal de jerarquía constitucional que, si de ella se ha carecido cabe restablecer; ya sea frente a una condena de primera instancia, o si la condena aparece como resultado del recurso acusatorio contra la absolución del tribunal de primera instancia, siendo por tanto, la primera condena recurrible para el condenado en busca de su revocación o modificación.

XV.- Que ahora bien, existe una diferencia sustancial entre los institutos de la "doble conformidad judicial", con la "cosa Juzgada" y "ejecutabilidad de la sentencia".

Además, el ordenamiento jurídico contempla otras restricciones cautelares que acotan la presunción o estado de inocencia, tal el caso del art. 574 del Código Procesal Penal, que permite -vigente aun el estado de inocencia por no haberse alcanzado firmeza y ejecutoriedad- restringir la libertad ambulatoria de la persona sometida a una condena de ejecución efectiva no firme.

Por otra parte, cabe distinguir una sentencia confirmada en segunda instancia con lo que sería una "sentencia firme". Es que doble conformidad negativa de una condena (entendida como la existencia de una primera condena luego confirmada por un tribunal de alzada) no resulta un término equivalente a "sentencia firme" o "pasada en autoridad de cosa juzgada" o ejecutoriable.

XVI.- Que de lo que expuesto se desprende que lo que la ley establece como condicionante para el acceso a la candidatura -esto es sentencia de segunda instancia- resulta en un todo de conformidad con los paradigmas y extremos delineados en el art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El hecho que la sentencia aún no se encuentre firme por la posibilidad de interposición de otros recursos, que habiliten vías ulteriores de revisión hasta adquirir firmeza, no resulta un obstáculo constitucional en relación al requisito definido en la ley 8275, ni contraviene la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El art. 23, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.



Procuración General de la Provincia

Una de las alternativa específicamente contempladas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al aludir en especificidad a los derechos electorales y a la posibilidad de su reglamentación, es precisamente la "condena, por juez competente, en proceso penal". Cabe reparar que la norma internacional no refiere a "condena penal firme".

Los derechos políticos, consagrados en diversos instrumentos internacionales, "propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político", así lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus principales pronunciamientos en materia de derechos políticos, casos "Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos" y "Yatama vs. Nicaragua".

En efecto, al delimitar los alcances de los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a tales derechos, los que no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones, determinando que su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. Agregó que la observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral y la restricción no debe ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo (caso "Yatama Vs. Nicaragua". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127), extremos estos satisfechos en la previsión de la ley 8275. También sostuvo que es evidente que las causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en

esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que los titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos (caso "Argüelles y otros vs. Argentina", sentencia del 20 de noviembre de 2014).

En particular, en relación a las condiciones y requisitos que se deban respetar al momento de regular o restringir los derechos y libertades electorales, se estableció como límites los requisitos de legalidad, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea permitida por la Convención Americana, prevista en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos y se suma lo relativo a la necesidad y proporcionalidad. El requisito de legalidad significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea permitida por la Convención Americana, prevista en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, las reglamentaciones de los derechos políticos, artículo 23.2, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, "los derechos y libertades de las demás personas", o "las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática", ambas en el artículo 32). En orden a la necesidad, se especificó que se debe valorar si la norma satisface una necesidad social imperiosa, esto es,



Procuración General de la Provincia

está orientada a satisfacer un interés público imperativo; es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo (caso "Argüelles y otros vs. Argentina", sentencia del 20 de noviembre de 2014).

En definitiva, se autoriza el establecimiento del requisito previsto en la ley 8275, esto es impedir una candidatura a quien le haya recaído una condena penal, sin exigir que se encuentre firme y pasada en autoridad de cosa juzgada, y aun si se quisiera agregar la subsistencia de la presunción de inocencia hasta el agotamiento del último recurso (cfr. CJSN, Fallo 329:1209, "in re" "Olariaga").

Al referir la ley 8275 a "condena en segunda instancia" se evidencia su compatibilidad con las garantías básicas consagradas por el ordenamiento constitucional.

A mayor abundamiento, se trata de legislación que versa respecto de los derechos electorales y no regula el proceso penal, ni afecta las garantías que lo rigen.

XVII.- Que por otra parte, los pronunciamientos de Corte Interamericana sobre Derechos Humanos invocados por los accionantes, esto es casos "**Petro Urrego vs, Colombia**" y "**López Mendoza vs. Venezuela**", no resultan aplicables ni sirven de aval jurisprudencial a la materia y sentido de la pretensión deducida por cuanto versaron sobre material fáctico absolutamente diferente.

En efecto, en el primer supuesto, se precisó que la Convención Americana no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el

ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. En tanto que en el segundo se especificó que no se habían cumplido los requisitos previstos en la Convención por cuanto el órgano que impuso las sanciones allí cuestionadas no era un "juez competente", que no hubo "condena" y que las sanciones no se aplicaron como resultado de un "proceso penal", en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el art. 8 de la Convención Americana. La tacha de incompatibilidad con la C.A.D.H. fue por resultar resoluciones impeditivas administrativas que no contaron con la intervención de un "juez competente", situación distinta a la aquí propuesta por los accionantes.

En definitiva, las citas efectuadas en la demanda no resultan eficaces ni hábiles para sostener las interpretaciones que se pretenden deducir, pues no refieren a cuestiones asimilables al "thema decidendum", ya que ambos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos refieren a sanciones adoptadas en ámbitos administrativos y sin intervención de la jurisdicción judicial.

XVIII.- Que por otro lado, y en cuanto a la materia propia del debate, derechos electorales y de participación ciudadana, la Corte Interamericana recuerda que los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. La facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. En este sentido, el párrafo 2 del art. 23 de la Convención establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los dere-



Procuración General de la Provincia

chos reconocidos en el párrafo 1 de dicho artículo, "exclusivamente" en razón de la "edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (caso "Petro vs. Colombia").

Tomando en consideración únicamente la parte final del art. 23 de la Convención en su literalidad, se puede concluir que aquella persona condenada por juez competente, en proceso penal, en tanto dicha condena haya sido confirmada por el tribunal superior o "segunda instancia", podría ser excluida de participar en la disputa de un cargo electivo, sin que ello transgreda las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni los pronunciamientos que a su respecto dictó la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

XIX.- Que el estándar de elegibilidad definido en la ley 8275 es la concreción del cambio de paradigma en la lucha contra la corrupción. Una valiosa herramienta para prestigiar la vida política, a fin de dar cumplimiento a la ética republicana y al compromiso democrático impuestos en la Constitución Nacional como baluartes del sistema.

En modo alguno se afecta el principio de inocencia al impedir la candidatura de una persona, se trata de un requisito de idoneidad para desempeñar cargos públicos, expresamente previsto -como se indicó precedentemente- en el art. 16 de la Constitución Nacional.

No merece reproche la norma en tanto define requisitos a los candidatos a ocupar cargos públicos en orden a ciertas cualidades relacionadas a la moralidad que cabe exigirles, y tal criterio en modo alguno afecta la presunción de inocencia.

Cabe recordar que para la Corte Suprema de Justicia de la Nación la declaración de que todos los habitantes son admisibles en los empleos sin otra condición que la

idoneidad no excluye la imposición de requisitos éticos, como son los atinentes a la integridad de la conducta (Fallos 238:183).

Sin perjuicio del principio constitucional de presunción de inocencia, el desempeño de determinadas funciones parece incluir en el recaudo de idoneidad el no tener pendiente una causa penal" (Bidart Campos, Germán, "El derecho a ser elegido y la privación de la libertad sin condena", La Ley 2001-F, p. 539), sin perjuicio que subsistan recursos judiciales por cuanto -tal como se indicó- el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica establece que los Estados pueden limitar el derecho a ser elegido "por razones de condena dictada por juez competente en proceso penal", más no agrega ni requiere que se trate de condena firme.

En definitiva, más allá de la redacción prevista en el art. 1 de la ley 8275, lo cierto y concreto es que el régimen de Ficha Limpia allí instaurado garantiza el cumplimiento de la revisión de la condena, es decir, además de existir una condena luego de haberse ventilado los hechos, la autoría y la responsabilidad en un juicio oral y público, la sentencia debe ser ratificada en una instancia ulterior. En definitiva, deben existir dos sentencias condenatorias consecutivas. No cabe otra interpretación a su respecto.

Y tal solución legislativa supera el test de constitucionalidad y compatibilidad convencional. Aún más, la norma resulta compatible con la Constitución, por cuanto la idoneidad es un requisito constitucional (art. 16), y toda vez que, tal como se precisó precedentemente, el art. 36, incorporado por la reforma de 1994, expresamente previó que atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos.

En síntesis, lo desarrollado podría sintetizarse sugiriendo el siguiente razonamiento que compatibiliza la constitucionalidad y convencionalidad de la norma



Procuración General de la Provincia

con la garantía de presunción de inocencia derivada del proceso penal: cuando el legislador determina o escoge como criterio objetivo - expresamente autorizado por el Art. 23.2 de C.A.D.H.- como impedimento para ser admitido como candidato electoral el status objetivo de un individuo de poseer en su contra una condena penal confirmada por un tribunal superior y nada mas; no lo esta necesariamente considerando culpable o responsable penamente del delito por el que ha sido sometido a proceso (lo que implica que podrá continuar su proceso penal, su via recursiva y mantener su garantía procesal de presunto inocente hasta tanto se agote el último recurso y recaiga sentencia definitiva con autoridad de cosa juzgada), **sino definiendo un margen o estándar de idoneidad objetivo: Esto es, que se define una condición objetiva impeditiva para sus derechos electorales, la cual es poseer en su contra una condena penal confirmada en segunda instancia por los particulares delitos enunciados en el art. 1 de la norma.**

XX.- Que por lo demás, la inhabilitación es de carácter temporal y no priva de modo absoluto el derecho político de ser elegido, por cuanto una vez cumplida la pena, o en su caso anticipadamente a ello, en la medida que logre revertir la doble conformidad de su condena en un ulterior etapa recursiva extraordinaria; en ambos casos, la persona habría de recuperar su derecho político de ser candidato.

Tampoco, y conforme lo abundantemente antes desarrollado, se trata de una "pena accesoria" pues el impedimento establecido no consiste ni hermenéutica ni jurídicamente en una "pena" o "sanción" sino en una causal expresamente autorizada por el art. 23.2 de la C.A.D.H. en los términos y limites ya analizados, por lo que dicho argumento no requiere mayor desarrollo para su desestimación.

XXI.- Que en el orden internacional, resulta ilustrativo el pronunciamiento del Supremo Tribunal

Federal de la República Federativa de Brasil al confirmar la validez constitucional de la mencionada Ley Complementaria 135³.

Allí se indicó que el derecho al sufragio pasivo se adquiere cumpliendo las condiciones estipuladas en la Constitución y las leyes; pudiendo ser una de las condiciones de restricción de la elegibilidad una condena penal dictada por un órgano colegiado. Y en lo que respecta al derecho a la presunción de inocencia, se consideró que debe estar limitado al campo penal y relativizarse en el ámbito político-electoral; que la elegibilidad no es un derecho natural de nacimiento, sino que se adquiere cumpliendo las condiciones estipuladas en la Constitución y las leyes. Se distinguió también que la inelegibilidad no es lo mismo que una pena; no es una punición sino una condición jurídica⁴.

XXII.- Que por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Ždanoka v. Latvia*⁵ postuló que una sociedad democrática tiene un interés legítimo en exigir a sus representantes políticos lealtad a la democracia. Al establecer las restricciones, no se cuestiona el honor y la reputación de los candidatos; lo que se cuestiona es la valía de las personas en cuestión para representar al pueblo en el Parlamento o en el consejo municipal correspondiente, por cuanto el orden democrático del Estado debe ser protegido contra individuos que no están éticamente cualificados para convertirse en representantes de un Estado democrático a nivel político o administrativo. Para garantizar la estabilidad y la eficacia de un sistema democrático, el Estado puede verse obligado a adoptar medidas específicas para protegerse. El pluralismo y la democracia se basan en un compromiso que requiere diversas concesiones por parte de los individuos, que a veces

³ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>

⁴ Tejerizo, Javier; "Comentarios a los proyectos de Ficha Limpia: Brasil, Argentina y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Publicado en: SJA 25/08/2021, 25 • JA 2021-III, Cita: TR LALEY AR/DOC/1970/2021.

⁵ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22danoka%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-72794%22%5D%7D>



Procuración General de la Provincia

deben estar dispuestos a limitar algunas de sus libertades para garantizar la mayor estabilidad del país en su conjunto.

XXIII.- Que no escapa en el presente análisis la circunstancia que la ley es el innegable resultado de una actualizada y manifiesta demanda de la sociedad civil que exige a los gobernantes transparencia e impulsa la lucha contra la corrupción y los estándares de idoneidad y probidad de sus representantes en la organización de la República.

En ese sentido, es ilustrativa la iniciativa auspiciada por un grupo de ciudadanos liderados por el profesor Gastón Ignacio Marra en la plataforma www.change.org que ha reunido más de cuatrocientas mil firmas de adhesión, para la implementación en el orden nacional de la Ficha Limpia, como una consecuencia directa del principio constitucional de idoneidad en cargos públicos.

XXIV.- Que es sabido que los derechos y garantías individuales que la Constitución Nacional consagra no tienen carácter absoluto y se ejercen con arreglo a las leyes que los reglamentan (Fallos, 304:1293).

Además, la Constitución debe ser analizada como un conjunto armónico, dentro del cual cada una de sus disposiciones ha de interpretarse de acuerdo con el contenido de las demás (CSJN, Fallos, 305:1847).

La necesidad de separar, con toda nitidez posible, el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria de los derechos constitucionales, del ilegítimo que implica la alteración de ellos, ha llevado a la formulación del principio de razonabilidad. La razonabilidad es un standard valorativo que permite escoger entre varias alternativas, más o menos restrictivas de los derechos, en tanto ella tenga una relación proporcional adecuada entre el fin de salud, bienestar o progreso, perseguido por la norma cuya constitucionalidad se

discute y la restricción que ella impone a determinados derechos. En otras palabras, una norma reglamentaria es razonable cuando guarda adecuada proporción entre el objetivo buscado y el medio (intensidad de la restricción) empleado (Ekmekdjian, Miguel Ángel, "Tratado de Derecho Constitucional", Tomo III, Depalma, Buenos Aires, 2004, págs. 34 y sgtes.).

En esos términos, el precepto impugnado no transgrede el principio de razonabilidad. La solución legislativa evidencia un mecanismo tendiente a la armonización de los derechos y las necesidades imperantes y demanda social, en orden a la lucha contra la corrupción, y no se presenta como una prohibición o supresión de los derechos constitucionales alegados, ni siquiera cabe encuadrar las exigencias de la norma en una limitación desproporcionada de ellos.

XXV.- Que respecto a los derechos humanos, no cabe una interpretación individualista que, al recaer sobre un derecho de un sujeto determinado, incurra en la miopía de no ver los derechos ajenos (el mismo derecho que el que visualiza en el sujeto titular mentado, u otros derechos distintos a éste), el orden, la moral pública, el bien común, el desarrollo social, la necesidad de optimizar el sistema total de los derechos para todos, especialmente para los marginados de su acceso y disfrute, etcétera. Los derechos ajenos son límites ontológicos a los derechos propios. Los derechos declarados en la Constitución obligan, como todas las normas de ella, a correlaciones armonizantes y a concordancias dentro de la unidad integral y coherente de la misma Constitución (Bidart Campos, Germán J., "Teoría general de los derechos humanos", Astrea, Buenos Aires, 1991, pág. 407 y sgtes.).

XXVI.- Que al ejercer el control de constitucionalidad debe imponerse la mayor medida, decidiéndose la inconstitucionalidad solamente cuando no quede la vía de optar por una interpretación que conduzca a una decisión favorable de la ley. El cometido de asegurar la supremacía de la Constitución no puede tener la implicancia de sustituir a



Procuración General de la Provincia

los legisladores en el juicio de oportunidad, adecuación a la realidad social y conveniencia política que supone la sanción de las leyes (CJS, Tomo 78:673).

La comprobación de que las cuestionadas normas -contenidas en la ley 8275- han sido dictadas por el órgano competente, dentro del marco de las atribuciones constitucionales conferidas por el art. 127 de la Constitución Provincial, excluye el pretendido cuestionamiento constitucional, en tanto no se ha demostrado la irrazonabilidad de esos preceptos, o que los medios que arbitra no se adecuan a los fines cuya realización procura. Se satisface la razonabilidad cuando las normas legales mantienen coherencia con las reglas constitucionales, de suerte que su aplicación concreta no resulte contradictoria con lo establecido en la Ley Fundamental (CJS, Tomo 88:559).

En definitiva, por todo lo anterior, cabe concluir que las provisiones normativas contenidas en la ley 8275, no aparecen como irrazonables o arbitrarias, ni hierren las pautas de justicia ínsitas en la Constitución.

XXVII.- Que por las razones expuestas, se concluye que corresponde rechazar la demanda incoada en los presentes autos.

_____ PROCURACIÓN GENERAL. Salta, de agosto de 2022.-