Proyecto de ley de inegibilidad o “ficha limpia”

Propuesta de considerando:

Antecedentes:

El año 2016, la encuesta realizada bajo el estudio “Auditoría de la Democracia” del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNDU[[1]](#footnote-1)), reveló la baja confianza e identificación con partidos políticos que tiene la ciudadanía en nuestro país. Uno de los factores a los cuales se le puede atribuir mayor desconfianza y falta de identificación, apunta a las investigaciones en casos de financiamiento irregular y corrupción, puesto que 69% de los encuestados, consideró que “hay mucha corrupción en los partidos políticos”, lo que representa un aumento de 28 puntos respecto del sondeo de 2010.

En el mismo estudio, un 63% indicó que esta problemática está muy extendida en el Congreso.

Mas allá de las cifras, el diagnóstico común es claro: existe un claro decaimiento de la confianza que la ciudadanía muestra hacia las instituciones políticas, ya sea de los parlamentarios o de los partidos políticos.

Dicho decaimiento en los niveles de confianza nos parece indicar una crisis de legitimidad y representatividad, a nivel transversal, que impone necesaria urgencia al planteamiento de cambios y reformas, tanto en la misma función pública, como en la política.

Se hace necesario, por lo tanto, elevar los principios de transparencia y probidad en el sistema de partidos políticos, con el fin de fortalecer el carácter público y democrático de los mismos, propendiendo siempre al bien común de la ciudadanía y cumpliendo la finalidad establecida por la propia ley.

A partir de esto, es menester considerar modificaciones a niveles legales y normativos, que establezcan nuevas reglas claras de conducta, mecanismos efectivos para evitar prácticas indebidas, rendición de cuentas y, además, la consideración de los antecedentes de quienes puedan optar a futuros cargos de elección popular, elevando el estándar ético de los militantes y, a la vez, de las futuras autoridades del país.

A partir de esta idea final, se extiende la posibilidad de desarrollar disposiciones orientadas a establecer el deber que deben tener todos los partidos, de hacer un examen de idoneidad adecuado a sus candidatos, cuyo objeto sea robustecer la probidad, la credibilidad y la transparencia de nuestro sistema democrático.

Contexto y normativa nacional

El panorama normativo nacional, sobre idoneidad y elegibilidad en cargos populares, es el siguiente:

1. Las candidaturas para concejales, alcaldes, senadores, diputados, consejeros regionales, gobernadores regionales y presidente de la república establecen, en sus distintas regulaciones[[2]](#footnote-2), como requisito en común (sin perjuicio de otros) **ser ciudadano con derecho a sufragio**. Ambas instituciones, especificadas en la Constitución Política de la República.

La Constitución Política, prescribe en su artículo 13, que “son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.”

Cuando hablamos de pena aflictiva, debemos remitirnos a lo indicado en nuestro código penal: “Para los efectos legales se reputan aflictivas todas las penas de crímenes y, respecto de las de simples delitos, las de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores en sus grados máximos” (Art. 37). Nos referimos, básicamente a una condena igual o superior a 3 años y 1 día.

Por lo tanto, de acuerdo a lo anteriormente señalado, si una persona es condenada a una pena de 3 años y 1 día o más, pierde la calidad de ciudadano, y, al no poseer dicha calidad, no puede declarar una candidatura a un cargo popular.

Lo mismo ocurre con el derecho a sufragio, cuya suspensión también está dada por “hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista” (Art. 16).

1. Actualmente, y luego de las reformas realizadas al código penal, a partir de la Ley N°21121 para la prevención, detección y persecución de la corrupción, aquellos delitos, cuya connotación pública está relacionada con el contexto político, han sufrido modificaciones en sus penas, siendo aumentadas de forma considerable.

Así, las figuras delictivas más graves pueden alcanzar penas por sobre los 5 años de privación de libertad, estas son:

* Exacción ilegal (art. 241)
* Primera figura agravada de cohecho (art. 248 bis)
* Segunda figura agravada de cohecho (art. 249)
* Soborno dado u ofrecido por particular para que funcionario público realice una conducta indebida (art. 250 inciso 4°)
* Soborno dado u ofrecido por particular para que funcionario público cometa un delito (art. 250 inciso final)
* Cohecho a funcionario público extranjero (art. 251 bis)
* Además, se incorpora el delito de administración desleal, cohecho entre privados y se agrava el fraude al fisco y la malversación de caudales.

De esta manera, el incremento de las penas relativas a los delitos señalados aumenta probabilidades de que las personas puedan ser condenadas a pena aflictiva, incrementado considerablemente **la eventual pérdida de ciudadanía y con ello, la opción a optar a cargos de elección popular. Al igual, que en el caso del derecho a sufragio.**

En lo que respecta a los delitos de la ley de insolvencia (quiebra), libro II, título 9, párrafo 7 del código penal, de los delitos concursales y las defraudaciones, la gran mayoría de los tipos están sancionadas con pena aflictiva. Mismo caso que respecto a aquellos indicados en la ley de mercado de valores, en su título XI. Por ende, ocurre similar situación a lo señalado en párrafo anterior, respecto a la posibilidad aumentada que otorga que, quienes cometen este tipo de delitos, obtengan una acusación correspondiente, y luego una eventual condena, de pena aflictiva[[3]](#footnote-3) que, bajo los requisitos establecidos por la ley, no les permita optar a cargos de elección popular.

1. Respecto a la regulación en la cual se enmarcan propiamente, los partidos políticos y sus militantes, nos encontramos frente al D.F.L N°4 de 2017 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos. Los artículos 18 y 19 establecen los requisitos para la afiliación a cualquier partido político, indicando, además, que los estatutos de cada organización podrán establecer requisitos adicionales de incorporación a los mismos.

En cada orgánica partidista, se debe contar con un tribunal supremo, cuyas características se indican en el artículo 31 de la misma norma. Allí se enfatiza, en la intachable “conducta anterior” que deben tener sus miembros y en la limpieza de sus antecedentes respecto a medidas disciplinarias dentro del propio partido. Una necesidad que, sin duda, debe extrapolarse a la hora de generar organismos de control, de interpretación y/o sancionatorios.[[4]](#footnote-4)

Algunas miradas internacionales

1. Brasil:

Actualmente, Brasil cuenta con su propia normativa de “ficha limpia”. La ley 135 (LEI COMPLEMENTAR Nº 135, DE 4 DE JUNHO DE 2010, Lei da Ficha Limpa) fue propuesta y, finalmente promulgada, a partir de una iniciativa popular que se presentó con un amplio apoyo ciudadano y un impulso de variados sectores políticos.

Esta ley contempla casos de inelegibilidad, plazos de cese, como, la extensión de la prohibición de ejercer el derecho político a ser electo en cargos de votación popular, por un período de 8 años, una vez cumplida la condena, lo equivalente a dos períodos presidenciales. y determina otras providencias, para incluir hipótesis de inelegibilidad que pretenden proteger la probidad administrativa y la moralidad en el ejercicio del mandato[[5]](#footnote-5).

Argentina:

Actualmente, existe un amplio impulso ciudadano por lograr una medida legislativa similar a lo ocurrido en Brasil.

Durante el año 2018, se ha configuró la propuesta local para el proyecto de “ficha limpia” el cual incluye que aquellos condenados por delitos de corrupción, aunque la condena no se encuentre aún firme, no puedan ser candidatos a cargos electorales[[6]](#footnote-6), no importando si el proceso termina o no en condena efectiva en tribunales superiores.

Alejandro Drucaroff, abogado experto en ética pública, indicó que para el caso argentino “Lograr que quienes ya tengan una condena de un tribunal colegiado, por haber delinquido contra el Estado no puedan ser candidatos permitiría también superar la imagen de un sistema político que cuanto menos mira de soslayo la corrupción y de corruptos que se refugian en el privilegio de los fueros parlamentarios”.

Actualmente, se intenta lograr consenso entre todos los proyectos presentados a la Cámara durante el pasado año, que, aunque posen distintos matices, se centran en dos aspectos comunes: a partir de qué instancia del proceso penal se determina la ilegibilidad, y a qué delitos alcanza.

Recomendaciones OCDE:

El año 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) adoptó una nueva Recomendación sobre Integridad pública, con el fin de enfocar y disminuir los niveles de corrupción y las consecuencias que esto trae en el desarrollo igualitario en la vida social, económica y política de las personas.

Señala la importancia de restablecer la confianza, no tan solo en el gobierno, sino también en las instituciones públicas, que incluye también a los entes legisladores, reguladores, empresas y cargos de elección popular.

Entre sus recomendaciones, indica la necesidad de fijar “normas de conducta estricta para los funcionarios públicas, en concreto: (…)

b) **incluyendo normas de integridad dentro del ordenamiento jurídico y de las políticas organizacionales (como pueden ser los códigos de conducta o los códigos éticos) que clarifiquen expectativas y sirvan de base para investigaciones y sanciones disciplinarias, administrativas, civiles y/o penales, según proceda**;”[[7]](#footnote-7). Todo, con el fin de mejorar el estándar ético de quienes ejercen funciones públicas, para así mantener una adhesión valórica, de principios y normas, que permitan proteger, de buena manera, el interés público sobre los intereses privados.

1. <http://auditoriaalademocracia.org/web/pnud-presenta-iv-encuesta-auditoria-a-la-democracia/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Para el caso de alcalde y concejales, nos remitimos a la ley 18695 orgánica de municipalidades, artículos 57 inc. 2° y 73. Para consejeros regionales y gobernadores regionales. Para senadores, diputados y presidente de la república, CPR en artículos [↑](#footnote-ref-2)
3. A partir de que, la categorización del delito como crímenes, abre la posibilidad real de aplicación de penas privativas de libertad efectivas, considerando el régimen de sustitución de penas de la Ley N°18.216. Y aumenta el plazo de prescripción, de 5 a 10 años [↑](#footnote-ref-3)
4. La última reforma, la ley Nº 20.915, establecida el año 2016, tuvo como objeto fortalecer el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, transformando la naturaleza jurídica de éstos, reforzando su rol público, e igualmente fortaleciendo sus estándares de democracia interna e incorporando deberes de transparencia exigibles a los partidos políticos. [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2010/leicomplementar-135-4-junho-2010-606575-norma-pl.html> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://www.clarin.com/politica/crece-presion-sancionar-ley-ficha-limpia-excluya-candidatos-condenas_0_HwCOJsj8O.html> [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver en <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf> [↑](#footnote-ref-7)