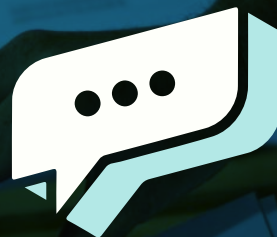


CICLO DE CHARLAS LEP 2025



"DERECHO ELECTORAL Y VIDA POLÍTICA EN ARGENTINA"

3° ENCUENTRO

FICHA LIMPIA Y REELECCIÓN INDEFINIDA. DOS DEBATES DE LA COYUNTURA POLÍTICA ACTUAL

6 de junio de 2025

Expositor: Cristian Romera Belis¹

Informe elaborado por: María Laura Bouilly²

En los últimos meses hubo dos debates en Argentina que adquirieron alta significación por sus implicancias políticas: la intención de sancionar una ley de “ficha limpia” y la reelección indefinida. Ambos ejes de discusión pueden leerse a la luz de su dimensión normativa –la del derecho– o de su faz estrictamente política. Pero lo cierto es que ambas confluyen, porque en la realidad son inescindibles, lo que complejiza su comprensión. Pasemos entonces a analizar cada una, en vistas a entender un poco mejor las problemáticas que plantean.

Respecto del **proyecto de Ley “Ficha Limpia”**³, lo primero que hay que decir es que pretende incorporar una nueva condición de exclusión a los requisitos habilitantes para participar electoralmente –modificando así el artículo 33 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 23.298⁴ (en adelante, LOPP).

El debate sobre la cuestión puede abordarse a partir de dos líneas: por un lado, desde las experiencias similares previas en sentido comparado, desde la normativa y la jurisprudencia relacionada. Y, por otro, manteniendo lo anterior, examinar el proyecto de ley debatido a partir de tres interrogantes centrales: 1) ¿Sería constitucional? 2) ¿Superaría un test de convencionalidad? 3) ¿Quién tiene, en el diseño institucional argentino, mayor legitimidad para decidir al respecto?

Sobre la primera cuestión, el establecimiento de ficha limpia tiene como primer antecedente en el ámbito latinoamericano el caso de Brasil, por el cual se inhabilitó a Luiz Inacio Lula da Silva a presentarse en las elecciones presidenciales de 2018. Y en el orden interno, son nueve las provincias argentinas con leyes similares a “Ficha Limpia” aprobadas y vigentes –Santa Fe, Jujuy, Mendoza, Chubut, entre otras. En este sentido, a pesar de que la intención de consagrarla a nivel nacional propició lecturas proscriptivas respecto a la posibilidad de participación de Cristina Fer-

1 Profesor de Política, Derecho I y II en la Lic. Estudios Políticos (UNGS).

2 Estudiante de la Lic. en Estudios Políticos (UNGS). Becaria en docencia en Sociología Clásica. Adscripta en investigación en el proyecto “Agrupaciones políticas: entre la teoría política y la praxis jurídica” (UNGS).

3 Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/ordeDelDiaResultadoLink/2024/596>

4 Ley Orgánica de los Partidos Políticos, 1985, disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>

nández de Kirchner, es cierto también que el tratamiento latinoamericano y provincial desemboca en el ámbito nacional, lo que nos lleva a asumir que excede su exclusiva personalización.

Dos antecedentes importantes sobre esta cuestión son las sentencias judiciales recaídas en los casos “Bussi”⁵ y “Patti”⁶, dado que significaron un cuestionamiento a la idoneidad moral de la representación y/o participación política, los cuales decantaron normativamente en una reforma de la LOPP, incorporando la exclusión a la participación como candidatos/as de aquellos que hubieran sido condenados por delitos de lesa humanidad durante la última dictadura cívico-militar.

Por otra parte, –e independientemente de la controversia si “ficha limpia” corresponde al dominio de lo penal o de lo civil–, es importante tener presente dos criterios centrales del debate. El primero es el hecho que hasta que la sentencia no asuma el carácter de “cosa juzgada” (es decir, que “quede firme”), se mantiene el denominado estado de inocencia de la persona imputada. El segundo, que la eventual exclusión de participación electoral no incide en el procedimiento penal inconcluso, es decir, la imposibilidad de participar no convierte en “culpable” a la persona que aún no tiene sentencia firme.

Pasando entonces a la revisión del contenido mismo del proyecto de Ley “Ficha Limpia”, es pertinente observar que el mismo amplía las condiciones de exclusión a las candidaturas al agregarle –en el inciso “h” del art. 33 de la LOPP– los delitos cometidos contra la Administración Pública con condena de Casación. Es decir, cuando se hubiera cumplido con el “doble conforme” concordante con los estándares internacionales asumidos en el caso “Gioldi”.⁷

A la vez, una particularidad del proyecto rechazado es que disponía, a través de su artículo 1, el alcance a los casos dictados antes del 31 de

5 Fallos: 330:3160. Acceso en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6305161>

6 Fallos: 331:549. Acceso en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=690127&cache=1750101720467>

7 Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), “Gioldi, Horacio David y otro s/ recurso de casación” (Fallos: 318:514). Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=3631201>

diciembre del año anterior al año electoral. Esta condición es la que generaba las mayores suspicacias si se tiene en consideración la confirmación de la condena a Cristina Fernández en noviembre del 2024.

En este punto es útil retomar las tres preguntas esbozadas como guía para revisar el mencionado proyecto de ley. En primer lugar, respecto de la constitucionalidad, si nos atenemos a la vigencia de la ley en nueve provincias argentinas, y si entendemos el proyecto de ley a contraluz de lo establecido por los artículos 16, 18, y 19 de la Constitución Nacional (CN), podemos concluir que sería constitucional. En segundo término, y respecto de la convencionalidad del proyecto, cabe aclarar que el art. 23 (inciso 2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por razones puntuales como, por ejemplo, “condena, por juez competente, en proceso penal”, sin exigir una instancia particular, ni la calidad de “firme” de la condena. En este sentido, se puede asumir que el proyecto de ley superaría un “test de convencionalidad”. Y a manera de reforzar lo dicho previamente, como la CADH goza de rango constitucional a partir de su incorporación en el art. 75 (inc. 22) de nuestra CN, también es posible afirmar que sería constitucional. Quedaría, pues, definir cuál sería la mejor forma de decidir sobre quiénes pueden ser excluidos de tal derecho. ¿Sería legítimo que lo decidan los poderes legislativo y judicial, con la sanción de la ley y su eventual posterior judicialización de las candidaturas? ¿O sería mejor que la decisión recaiga directamente en el electorado y su voluntad popular, sin previa exclusión? No existe una única respuesta a estas preguntas, pues además de los criterios jurídicos, surge un conjunto de elementos políticos que pueden ser puestos a consideración en el debate público. Un elemento que puede invitar a reflexionar y a abrir aún más la discusión es la invocación e interpretación del art. 37 de la CN, que establece que el pleno ejercicio de los derechos políticos debe seguir el principio de la soberanía popular.

Ahora bien, en oportunidad del examen de la reelección indefinida corresponde pasar brevemente lista sobre algunas características concomitantes al tópico en cuestión: el régimen político presidencialista, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el concepto de democracia elaborado en la Carta Democrática Interamericana. En primer lugar, nuestro sistema político constitucional está ordenado bajo la lógica estadounidense de separación de poderes, pero no así respecto al “equilibrio” de las competencias que éstos poseen. Y esta organización se traduce, en nuestro caso, en una concentración de capacidades en la figura ejecutiva en detrimento del poder legislativo y judicial. Este asunto es abordado en la Opinión Consultiva 28/21 de la CIDH⁸ en la cual se realiza una interpretación integral sobre la reelección indefinida, los sistemas presidencialistas, la alternancia y la democracia como derecho humano.⁹ En ella se advierte que, en efecto, los sistemas presidencialistas asignan una cantidad y calidad de competencias mayores a las funciones ejecutivas y al considerar que la democracia propugna, entre otras cosas, limitar el ejercicio perpetuo del poder, es que resulta democrático constreñir a los poderes ejecutivos a través de obstáculos como la prohibición de la reelección indefinida.

Este mismo estándar interpretativo de lo que la forma “representativa republicana federal” implica (CN, art. 1), fue sostenido por la CSJN en los precedentes “Evolución Liberal”¹⁰ y “Confederación Frente Amplio Formoseño”¹¹ -en oportunidad de revisar las condiciones constitucionales locales que habilitaban la posibilidad a quienes ocuparan cargos ejecutivos provinciales: gobernación y vicegobernación- de mantenerse irrestrictamente en el ejercicio de dicha función. De hecho, en los referidos casos, la CSJN resolvió la inconstitucionalidad (e inconvencionalidad) de la reelección indefinida para cargos ejecutivos a escala provincial. Queda, por cierto, la duda razonable sobre si el mismo estándar debiera asumirse para los cargos ejecutivos municipales, circunstancia sobre la

8 Acceso en: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm

9 Carta Democrática Interamericana, art. 1. Disponible en: <https://capacitacion.jus.gov.ar/CartaDemocratica>

10 Fallos: 346:543. Acceso en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7847531>

11 Fallos 347:2044. Acceso en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=8053631>

que aún no contamos con un pronunciamiento expreso por parte de la CSJN.

Desde esta perspectiva, y para concluir, podemos preguntarnos entonces, ¿qué es la democracia en un presidencialismo? Si nos atenemos al concepto de democracia que se desprende de la CIDH y que subraya enfáticamente la lógica de la alternancia como garante de la pluralidad, podríamos responder: la necesidad de la alternancia del poder ejecutivo, que hace referencia a la posibilidad efectiva de poder competir y ganar elecciones populares en igualdad de oportunidades, de acuerdo a la base de un pluralismo político. Nuevamente aquí, el debate político por el sentido de la democracia y su vínculo con la soberanía popular vuelve quedar abierto.