



PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

LEY DE NEUTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Capítulo I – Principios y objeto

Artículo 1: La presente ley tiene por objeto garantizar el principio de la neutralidad de todos los departamentos de la administración pública nacional centralizada, descentralizada y entidades autónomas, la prohibición del culto a la personalidad en su seno y la paridad de armas para la pacífica, equitativa y leal competencia electoral entre fuerzas políticas.

Artículo 2: Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una facción política determinada. No podrán prevalecerse de sus cargos para hacer política partidista.

Artículo 3: A los efectos de la presente ley, se entiende por neutralidad de la administración pública a la irrestricta separación jurídica y material que debe observarse entre los bienes y actividades partidarias o proselitistas, con relación a quienes revistan a la vez la calidad de empleados o funcionarios públicos, cualquiera sea su rango o forma de designación y que tengan bajo la órbita de su influencia recursos humanos, económicos, financieros o logísticos de dominio público o privado del Estado, como también dependencias, reparticiones y oficinas públicas.

Artículo 4: La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los distintos órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional, neutral e informativo. En ningún caso esta



propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de funcionario público alguno o generación de impresión negativa contra persona u organización determinada.

Artículo 5: A los efectos de la presente ley, se entiende por paridad de armas para la competencia electoral equitativa y leal entre fuerzas políticas, al derecho de todo partido político a gozar de las condiciones necesarias para competir sin verse perjudicado por la relación asimétrica que implica el aprovechamiento indebido de los recursos de la administración pública, por parte de aquellas fuerzas cuyos integrantes tengan conferido su control.

Artículo 6: El marco de competencia electoral en condiciones de equidad, lealtad y justicia, debe ser garantizado por las autoridades, lo que no obstará al reconocimiento de las legítimas diferencias de tamaño, recursos e influencia que, conforme al régimen electoral, de financiamiento de los partidos políticos y el aquí establecido, por su propia habilidad, talento o grado de penetración de sus ideas, los partidos políticos pudieran tener.

Artículo 7: A los efectos de la presente ley, el culto a la personalidad queda reservado a la vida privada de las personas y desterrado para siempre, por incompatible con los valores democráticos y republicanos, de la esfera de la administración pública.



Capítulo II – Prohibiciones

Artículo 8: Queda prohibido a todo funcionario público, cualquiera sea su rango y modo de designación o elección:

- a) Utilizar la autoridad de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen.
- b) Utilizar recursos o bienes de dominio público o privado del Estado, de modo tal que resulte ostensible la finalidad, sea expresa o subliminal, de promoción de su propia imagen, figura, ideas, personalidad, la de su gestión, partido, color distintivo, agrupación política, carrera, trayectoria, eventual candidatura electoral o cualquier otra característica relevante. Se hace extensiva esta prohibición cuando esté dirigida a promocionar los mismos atributos pero de terceros, como también la generación de impresión negativa contra persona, sector, organización, agrupación o partido político determinado.
- c) Inscribir en placas, carteles, o cualquier otro modo de publicidad, señalización e información de carácter permanente y/o transitorio, de la imagen, el nombre propio, apodo, denominación, cargo, emblema, color o cualquier otro signo distintivo de identificación personal o partidaria, de un funcionario público o candidato a cargo público electivo, en cualquier obra y/o actividad realizada con fondos pertenecientes al Estado, aunque haya tenido participación en su proyección y/o inauguración.
- d) Contratar con recursos del Estado, por sí mismo o por interpósita persona, de espacios de publicidad en la vía pública, redes sociales, medios de comunicación escritos y/o audiovisuales, cuyo propósito no se limite de manera estricta a la publicidad institucional, neutra y de carácter informativo de los actos de Gobierno y/o comunicados de indiscutido interés general, sino que, por su contenido, forma,



estética, o cualquier otra característica relevante, esté destinado, de manera expresa o subliminal, a la promoción de su propia imagen, ideas, personalidad, gestión, partido, agrupación política, signos, logos, emblemas, eslóganes o colores distintivos, carrera o trayectoria, y eventual candidatura electoral. Se hace extensiva esta prohibición cuando esté dirigida a promocionar los mismos atributos pero de terceros, como también a la generación de impresión negativa contra una persona, sector, organización, agrupación o partido político determinado.

- e) Usar locales, oficinas o instalaciones que pertenezcan a cualquier entidad pública, incluyendo a las Fuerzas Armadas, para la realización de conferencias, asambleas, reuniones, actos políticos, o de propaganda electoral en favor o en contra de cualquier organización política o candidato, así como para el funcionamiento de cualquier autoridad partidaria.
- f) Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para cualquier ciudadano o comunidad, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en el sentido del voto.
- g) Acosar, presionar o instruir, en cualquier forma a subalternos, para que respalden alguna causa, campaña, o agrupación política.
- h) Beneficiar con promociones, bonificaciones o ascensos arbitrarios a cualquier persona, la cual dentro de la entidad a su cargo acceda a participar en su misma causa, agrupación o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones de transparencia, igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.
- i) Ordenar la asistencia a actos públicos o actividades proselitistas de respaldo personal, partidario o electoral de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehículos u otros bienes del estado.
- j) Exhibir fotografías y/o retratos de funcionarios públicos en vida o candidatos a cargos públicos electivos, cualquiera sea su rango o modo de designación, en el



ámbito de oficinas, reparticiones o dependencias públicas. Queda excluida del presente inciso la tenencia de fotografías y/o retratos en los despachos personales de los funcionarios.

- k) Denominar programas, calles, obras, espacios y demás bienes públicos y privados del Estado con nombres de funcionarios públicos y ex funcionarios públicos que se encuentran vivos o cuyo fallecimiento se haya producido en un plazo inferior a 20 (veinte) años. Se hace extensiva esta prohibición cuando la persona haya sido juzgada mediante el dictado de una sentencia condenatoria firme en sede penal.

Capítulo III – Sanciones

Artículo 9: En aquellos casos que corresponda, la violación a la presente ley constituirá causal de destitución mediante juicio político por mal desempeño y/o comisión de delitos en el ejercicio de la función pública.

Artículo 10: El funcionario público que viole cualquiera de las prohibiciones establecidas en la presente ley, será reprimido con pena de inhabilitación absoluta para ejercer cargos públicos, por un plazo que irá desde los 5 años hasta los 10 años, conforme la gravedad de la infracción, más sanción pecuniaria proporcional al movimiento económico involucrado en el acto reputado antijurídico.

Artículo 11: Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, el funcionario público que viole cualquiera de las disposiciones de la presente ley, quedará, asimismo, inserto en los delitos de incumplimiento de los deberes de funcionario público y abuso de autoridad, conforme lo establecido por el Código Penal.

Artículo 12: El juez declarará la nulidad de aquellos actos dictados en violación a las disposiciones de la presente ley.

*II. Cámara de Diputados de la Nación*

Artículo 13: La aplicación de las sanciones penales, económicas y de nulidad que puedan corresponder, no obstarán a que el juez pueda ordenar, de oficio o a petición de parte, en cualquier instancia del proceso, la transformación del acto reputado ilícito, para lo cual tendrá amplias facultades. Sin embargo, dicha resolución se adoptará al sólo fin de garantizar la remoción de los vicios y al mismo tiempo, de ser posible, permitir la continuación del acto, en tanto sea susceptible de servir al bienestar general, en respeto al regular ejercicio de la función administrativa del estado.

Artículo 14: Las sanciones penales impuestas por violación de la presente ley, respetando el derecho de defensa y el debido proceso, serán graduadas por parte del juez competente, en base a los principios de la sana crítica racional, y en función de la gravedad del menoscabo infligido a los bienes jurídicamente tutelados, a saber: los valores republicanos y democráticos, la separación entre partido, gobierno y estado, la despersonalización del poder y la equitativa competencia entre partidos políticos, cuyos integrantes administren recursos de la administración pública y aquellos que no lo hagan.

Artículo 15: En aquellos casos en los cuales sea posible identificar la pertenencia partidaria del funcionario público que viole la presente ley, las sanciones y disposiciones comprendidas en el capítulo V de la ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos serán aplicadas.

Capítulo IV – Disposiciones complementarias

Artículo 16: En ningún caso, esta ley podrá ser reglamentada o aplicada de manera tal de resultar en una interpretación más restrictiva de los alcances establecidos por su objeto y principios.

Artículo 17: En caso de conflicto de aplicación y/o de interpretación normativa, la autoridad dirimirá en favor de la resolución más gravosa hacia los intereses del funcionario público sindicado como responsable de haber infringido la ley, en salvaguarda de los valores democráticos y republicanos y del uso apropiado de los bienes sostenidos por los



contribuyentes.

Artículo 18: El representante del Ministerio Público competente tiene el deber inexcusable de actuar de oficio, de manera rápida y eficaz, so pena de ser destituido por mal desempeño, para prevenir la consumación inminente de cualquier acto que pudiera recaer entre las prohibiciones aquí establecidas, como también asegurar su cese inmediato, en caso de que el acto se encuentre en curso. Cuando se trate de hechos consumados, sancionar a los responsables y ordenar su reparación, en la medida en que sea posible.

Artículo 19: Todo ciudadano está facultado a denunciar ante las autoridades cualquier violación a la presente ley de la que tuviera conocimiento. No podrá existir costo ni dilación reglamentaria o impedimento de tipo formal o procesal para darle impulso inmediato a la causa iniciada.

Artículo 20: Las acciones públicas emanadas de la persecución a las violaciones de las disposiciones aquí establecidas tramitan en sede penal y no prescriben.

Artículo 21: Queda derogada toda resolución, decreto o ley vigente que se encuentre en contradicción con los preceptos y principios aquí establecidos.

Artículo 22: La ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública es de aplicación supletoria a la presente ley, en tanto no se le oponga.

Artículo 23: La Secretaría de la Ética Pública, la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción, o el organismo que la reemplace, será autoridad de aplicación de la presente ley. Asimismo, se encargará de promover acuerdos con las autoridades provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en esta materia y de darle amplia difusión a la ley.



2017: "Año de las Energías Renovables"

H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 24: La autoridad consignada en el artículo anterior, tiene un plazo máximo de 1 (un) año, contado desde la promulgación de la presente ley, para remover, propiciar la remoción, o instar la remoción, en aquellos casos en los cuales los límites de su competencia no le permita hacerlo por sí misma, de aquellas cosas, actos, programas, disposiciones, prácticas, costumbres o normativas que se encuentren en contradicción con lo aquí establecido. A estos efectos, todas las autoridades tienen el deber inexcusable de cooperar.

Artículo 25: Invítese a las provincias a adherir a la presente ley, o a sancionar su propio régimen, en aquellas materias en las cuales tengan competencia constitucional para hacerlo. Sin embargo, a esos efectos, lo aquí establecido se considerará de presupuestos mínimos.

Artículo 26: Comuníquese al Poder Ejecutivo.



FUNDAMENTOS

La administración pública, en su acepción moderna, se diferencia del concepto de estado. Por consiguiente, se limita a definir al conjunto de organismos y personas que se dedican a la administración o al gobierno de los asuntos de un determinado estado. Se la podría asemejar al concepto de burocracia estatal, desarrollado por el politólogo alemán Max Weber. Por otro lado, el concepto de estado abarca mucho más que el de administración pública, en tanto este implica a toda comunidad social, con una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios, que es soberana e independiente políticamente de otras comunidades. Por otra parte, ambos conceptos se diferencian del régimen de gobierno. Éste último se entiende como un conjunto de modelos que determina los métodos de acceso a los principales cargos públicos; las características de los actores admitidos o excluidos de ese acceso; las estrategias que los actores pueden usar para lograr el acceso; y las normas que se siguen en la toma de decisiones de compromiso público.

Si bien estos tres términos son utilizados, con frecuencia, como sinónimos, creemos acertado hacer prevalecer esta diferenciación a los efectos de elevar el grado de precisión conceptual y así, entre otros beneficios, disminuir los defectos propios del lenguaje, como incoherencias, ambigüedades o vaguedades.

De manera tal que, hecha esta primera distinción conceptual, es necesario unirla a tres nociones fundamentales, a los efectos de que este proyecto de ley cobre sentido.

En primer lugar, es necesario tener presente la principal ideología que dio origen a nuestra Constitución de 1853/60: el liberalismo. Lo que supone, antes que nada, la limitación del poder del estado, al reconocer un cúmulo de derechos individuales inalienables, inmutables e imprescriptibles de las personas, los cuales son, esencialmente, tres: la propiedad, la libertad y la vida.

En segundo lugar, como dicen los autores Philippe C. Schmitter y Terry Lynn Karl, la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando



indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos.

En tercer lugar, hay que analizar el concepto de república, como forma de estado y no sólo como forma de gobierno. Si bien nuestra Constitución Nacional en su artículo primero hace referencia a la “forma republicana de gobierno”, por razones históricas, se la considera también una forma de estado.

En efecto, un país emblemático para los valores democráticos y republicanos, como es Francia, ha acuñado el término república como sinónimo de estado, tal como ha quedado plasmado en la Constitución vigente, que es la de 1958 y sus sucesivas reformas.

Desde una perspectiva histórica, la noción republicana del estado puede estar presente en gobiernos monárquicos, como también en gobiernos democráticos. Lo que aparenta ser una seria contradicción conceptual, analizado desde el punto de vista de la titularidad de los bienes del estado, deja de serlo. La noción de *res publica*, se encuentra presente cuando existe una separación tajante entre el patrimonio de la persona que detenta el poder, con respecto a los bienes que pertenecen al estado.

Es decir, al analizar la concepción de la república como forma de estado y no como forma de gobierno, nos enfocamos en apreciar si el conjunto de los bienes de un determinado estado se encuentra efectivamente separado del patrimonio de sus circunstanciales representantes y administradores, sea este un rey o un funcionario democráticamente electo.

En contraste, cuando hablamos de la forma republicana de gobierno, al decir de Germán Bidart Campos, nos referimos a las siguientes características: “a) división de poderes; b) elección popular de los gobernantes; c) temporalidad del ejercicio del poder, o sea renovación periódica de los gobernantes; d) publicidad de los actos de gobierno; e) responsabilidad de los gobernantes; f) igualdad ante la ley.”

De vuelta al ejemplo francés, comenzaremos por analizar lo ocurrido por la primera dinastía que gobernó a los Francos: la dinastía merovingia (siglos V al VIII) y su concepción del poder.

En efecto, en este caso la patrimonialidad no tiene que ver con la herencia o sucesión hereditaria. Significa más bien que el reino era considerado por los merovingios como una cosa privada. El reino es parte de la herencia del rey, la distinción entre privado



y público no existe. El rey puede hacer donaciones en términos de tierra a un fiel en particular, al tiempo que también puede considerar necesario hacer donaciones para unir a los fieles. Decir que el Reino es una riqueza privada significa, asimismo, que se comparte entre los herederos a la muerte del rey. Para esta sucesión se aplica la ley sálica y de acuerdo con ella, la propiedad debe ser compartida equitativamente entre los hijos. Se produce una alteración de la noción de estado.

En contraste, bajo la dinastía carolingia (siglos VIII al X) surge una nueva concepción del poder. Se restaura la idea del bien público del estado, lo que es fruto en buena medida de la reflexión de los clérigos que rodean a los carolingios. Se produce una reflexión sobre la concepción del poder, revitalizada gracias al resurgir del derecho romano-canónico.

En efecto, desde el siglo XIII, surge la génesis del estado moderno, entendida como una entidad jurídica que ejerce un poder soberano sobre la población de un territorio determinado. La palabra Estado, en su sentido moderno, no existía en la Edad Media, en tanto recién aparece al final del siglo XV. En la Edad Media, la palabra *status*, estado (es decir, manera de ser, algo que es estable) no es utilizada jamás sola. Sin embargo, la inexistencia de la palabra Estado no implica la falta de comprensión del concepto abstracto de estado.

Desde el siglo XII, los conociedores del derecho perciben y analizan el concepto de Estado como una entidad política abstracta, distinta, separada, de la persona que gobierna. Esta reflexión se hace a través de dos términos. El primero: la Corona. Siendo, por cierto, un objeto material, tangible, la palabra también adquiere gradualmente, desde el siglo XII, un sentido jurídico abstracto. Se convierte en sinónimo de estado. Simboliza una entidad autónoma integrada por un conjunto de bienes, derechos y prerrogativas perpetuas. Se diferencia del rey, ya que el rey no es el dueño de la corona, ni del reino. Asiento abstracto del poder, es un símbolo de su continuidad. Ya en el siglo XIV, aparece la expresión "la corona de Francia". El segundo concepto es el de *res publica*. Una entidad política abstracta, marcada por la permanencia, por la durabilidad. Entidad abstracta regida por normas específicas. El rey, persona pública, no se convierte en otra cosa que el custodio temporal de un poder permanente destinado a lograr el bien común.

Efectuar, al comienzo de los fundamentos, estas referencias semánticas, ideológicas



e históricas, es imprescindible a los efectos de comprender las raíces conceptuales que tiene el presente proyecto de ley.

“El ideal democrático es gobiernos muy eficientes, y gobernantes casi invisibles, que se confunden con el resto de los ciudadanos”, sintetiza la cuestión el escritor peruano Mario Vargas Llosa. La idea más profunda que esconde esta frase, se encuentra en su segunda parte, en la cual se alude a que lo que debería ser una verdadera democracia, una verdadera república. Una comunidad en la cual no existe tal cosa como una casta gobernante, sino que los funcionarios, ocasionales, pasajeros, eventuales, servidores del pueblo, se confunden con el resto de los ciudadanos, lo que quiere decir, al final de cuentas, que se dificulta distinguir los unos de los otros. Sin ninguna duda, el objetivo de este proyecto es avanzar hacia ese ideal, hoy lejano. Subvertir, atentar contra la forma republicana de nuestro estado es apropiarse de sus bienes y de sus prerrogativas para beneficios particulares o sectoriales y no para servir el interés general. Esta es la idea que comúnmente se entiende por corrupción. Sin embargo, una forma más sutil y menos, en lo aparente, violenta, de violar el orden republicano, se da cuando los funcionarios buscan obtener ventajas, desde su rol de administradores de lo público, para perpetuarse en el poder y dinamitar la posibilidad de sus competidores, que se encuentran “en el llano”, de reemplazarlos legítimamente y así favorecer la siempre sana alternancia.

Traducir lo antedicho en nuestra realidad nos lleva a la siguiente conclusión: no es posible que en una república como la nuestra los funcionarios abusen de su poder para beneficiarse electoralmente a sí mismos y a sus partidos políticos.

Este proyecto de ley no se apoya sólo sobre teorías, sino también se apoya sobre sólidas experiencias, partiendo de una observación aguda y crítica de la realidad. Son innumerables los ejemplos en los cuales, los recursos pertenecientes a la administración pública son utilizados sin reservas para fines partidarios, políticos y personales de aquellos funcionarios públicos que detentan el poder. El nombre de una autoridad destacándose en los carteles de anuncio por encima de la obra inaugurada, la utilización de recursos humanos para la realización de campañas electorales, el uso indiscriminado de la pauta oficial de forma tendenciosa y alusiva a un determinado partido político, la participación en actos públicos de respaldo personal, la utilización de bienes tanto del dominio público como del dominio privado del estado durante períodos de campaña, usar el mismo color



del partido para las obras públicas del distrito que ese partido gobierna, son sólo algunos ejemplos que se pueden citar y que ilustran la imperiosa necesidad de establecer un marco regulatorio.

Si bien existen referencias indirectas al objeto del presente proyecto de ley en distintas normas, como el Código Penal o la ley de ética en la función pública, hasta el momento nuestro país no cuenta con una ley autónoma que tenga por finalidad asegurar que la administración pública no sea corrompida por parte de dirigentes políticos que privilegien sus intereses electorales y partidarios por sobre el neutral ejercicio del poder y la regular administración de los bienes públicos.

A la luz de lo expuesto, resulta menester establecer el marco jurídico correspondiente para atender a las necesidades de igualdad y transparencia que la República necesita, para seguir consolidando un orden institucional perdurable y vigoroso.

Este proyecto propone una estructura clara, y precisa acerca de los principios necesarios que el ejercicio democrático del poder requiere a fin de garantizar la igualdad de armas y herramientas a los partidos políticos, determinando un esquema de prohibiciones de actividades sin distinción de rango y/o designación de funcionarios públicos (en su concepción amplia del término), y estableciendo las sanciones correspondientes para garantizar el estricto cumplimiento de la norma.

Asimismo, con el presente proyecto introducimos el concepto de "paridad de armas" en la arena electoral. Este concepto, proveniente del derecho procesal, empleado para aludir a la igualdad de las partes frente al proceso, es denominado también como "igualdad de armas"¹ por distintos autores. A través de esta definición, se hace alusión principalmente a la situación de que los individuos deben tener las mismas posibilidades de ejercer de forma adecuada su derecho de defensa. El principio de igualdad en materia procesal no requiere una igualdad aritmética, sino que lo que exige es que se brinde a las partes una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de su derecho de acción y de defensa²; es decir, que garantice a todas las partes, dentro de las respectivas posiciones que

¹ BÖTTICHER, Eduard: "La igualdad ante el juez", en Revista de Derecho Procesal, Director Hugo Alsina, año 1955, Primera Parte, págs. 127 y ss., específicamente pág. 129; CORTÉS DOMÍNGUEZ, Valentín, GIMENO SENDRA, Vicente, MORENO CATENA, Víctor: "Derecho Procesal Civil. Parte General, Madrid, Colex, 2003, pág. 25.

² COUTURE: "Fundamentos del Derecho Procesal Civil", Bs. As., Depalma, 1993, pág. 185



ostentan en el proceso y de acuerdo con la organización que a éste haya dado la ley, *el equilibrio de sus derechos de defensa*³.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha señalado como elemento del derecho de defensa en juicio que el Estado debe proveer los medios para que el proceso se desarrolle en paridad de condiciones entre las partes⁴. Resulta necesario para dar efectivo y real cumplimiento a esta premisa que el estado arbitre los medios para asegurarle a la parte más débil, condiciones de paridad frente a la parte más fuerte, con el fin de evitar que, producto de las circunstancias coyunturales (escasos recursos económicos, falta de medios, entre otros), la igualdad de derecho se torne ilusoria ante la presencia de desigualdades de hecho.

En esta inteligencia, y conforme a lo definido en el Art. 5 del presente proyecto de ley, proponemos este concepto que ilustra de forma clara y concisa el objeto de la propuesta. Se busca que las distintas fuerzas políticas tengan acceso a igualdad de condiciones para competir en períodos electorales sin verse perjudicados por la relación asimétrica que implicaría la utilización de recursos estatales como consecuencia del ejercicio del poder por parte de determinados dirigentes o partidos políticos.

El marco sancionatorio contempla los tipos penales, administrativos y pecuniarios, a fin de condenar las conductas de forma íntegra, destacando así, la importancia de garantizar la imparcialidad del estado en las contiendas entre partidos y el distanciamiento entre aquellas personas que circunstancialmente detentan el poder y la administración pública.

De esta manera, se propone a su vez establecer la nulidad de los actos administrativos ejecutados en perjuicio de los principios establecidos en el presente proyecto, en donde la finalidad perseguida por el funcionario, sea distinta de la determinada en las competencias asignadas a éste en la normativa del caso. Es menester mencionar que la "finalidad" como elemento esencial del acto administrativo, representa el bien jurídico perseguido en el acto, el cual, debe ser armónico con el resultado previsto legalmente como correspondiente al tipo de acto dictado. La actividad administrativa debe

³ MORÓN PALOMINO, Manuel: "Derecho Procesal Civil, Cuestiones fundamentales", Madrid, Marcial Pons, 1993, pág. 73/74

⁴ 2 CSJN, Fallos 312-1998.



procurar la satisfacción concreta del interés público, del bien común, constituyendo un vicio toda aquella conducta que lo aleje de esto. El ejercicio de competencias en detrimento de lo manifestado constituye una desviación de poder, que a la luz del marco normativo propuesto, atenta contra el correcto desenvolvimiento del sistema republicano de gobierno, motivo por el cual, debe ser pasible de nulidad.

Toda vez que el presente proyecto tiene como fin garantizar la forma republicana de gobierno, promoviendo el ejercicio despersonalizado del poder, y en consonancia con lo expuesto en el artículo 5 de la Constitución Nacional, la autonomía de las provincias y los municipios no se vería vulnerada, formando un encuadre armónico con la normativa vigente. Garantizar la república implica optimizar el ejercicio de la democracia en los distintos niveles de gobierno, asegurando a su vez, la independencia de las instituciones que la componen.

Se destaca a su vez, que el marco punitivo penal es una atribución perteneciente al Congreso de la Nación, a la luz de lo normado en el Art. 75 inc. 12, motivo por el cual, resulta procedente la creación del presente régimen, toda vez que las provincias han delegado en el poder legislativo nacional, las facultades necesarias para concretarlo.

Es importante destacar que la cláusula de invitación a adhesión para las provincias (contemplada en el Art. 27 del proyecto) se sustenta en aquellos supuestos que manifiestamente exceden la reglamentación propuesta del Art. 5 de la Constitucional Nacional y lo normado en el Art. 75 inc. 12 del mismo plexo normativo. De esta forma, el principio de autonomía de las provincias se encuentra garantizado en un marco jurídico sólido y respetuoso de las atribuciones del sistema federal de gobierno.

En otro orden de ideas, es menester señalar que el denominado "culto a la personalidad" es característica esencial de las monarquías, pero especialmente también de los regímenes autoritarios y totalitarios. Por consiguiente, rendir adulación o adoración excesiva a una persona humana en vida, repugna la ideología de la democracia, que supone, al decir de Alberdi: "la libertad organizada en gobierno", como también a la naturaleza misma de la república. Este proyecto de ley, persigue precisamente sancionar y reprimir las conductas tendientes a rendirle culto a personalidad alguna dentro de la esfera de la administración pública.

Para la redacción del presente proyecto de ley, se tomaron en cuenta una serie de



antecedentes del derecho comparado. Entre ellos, destacan:

1. Art. 134 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Párrafo adicionado DOF 13-11-2007

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Párrafo adicionado DOF 13-11-2007

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Párrafo adicionado DOF 13-11-2007

Artículo reformado DOF 28-12-1982

2. Ordenanza Municipal *Ordenanza No 1757 / 14 de la Municipalidad de Villa General Belgrano Córdoba.*

Art. 1º) La publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de la Municipalidad de Villa General Belgrano deberá tener carácter educativo, informativo o de orientación social, rendición de cuentas, no pudiendo constar en ella, nombres, símbolos o imágenes que supongan promoción personal de las autoridades o funcionarios públicos, ni símbolos partidarios, salvo cuando razones de carácter institucional impongan otra modalidad.



3. Directriz N° 030-MP del Gobierno de Costa Rica

Protección del Principio de Neutralidad Político-Electoral de los Servidores del Estado
PODER EJECUTIVO

N° 030-MP

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 140 incisos 8) y 18) de la Constitución Política y las atribuciones que le confiere los artículos 25.1, 26.b, 26.c, 26.d, 27.1, 99 y 100

de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227; y,

Considerando:

I.-Que para el domingo 7 de febrero de 2016 el Tribunal Supremo de Elecciones se dispone a convocar a Elecciones Municipales para elegir los cargos de alcalde, vicealcaldes, regidores, síndicos, concejales de distrito, intendentes, viceintendentes y concejales municipales de distrito en todo el territorio nacional.

II.-Que se considera de máximo interés público, en el marco del proceso electoral descrito en el Considerando anterior, fomentar la protección del principio de neutralidad político-electoral de los servidores del Estado costarricense.

(http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80042&nValor3=101456¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=1&strSim=simp)

4. Artículos 95 inciso 3) y 102 inciso 5) del texto constitucional de Costa Rica

Artículo 95 inc 3.

La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:



3. Garantías efectivas de libertad, orden pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernamentativas;

Artículo 102 inc 5.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

Inciso 5

Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a todo denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncia el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor dedos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigirle. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación.

5. Proyecto de ley de publicidad oficial (Diputado Maximiliano Ferraro, Legislatura CABA)**Artículo 8º.- Prohibiciones.**

Queda prohibido incluir la voz, imagen o cualquier otra referencia a funcionarios públicos. No se puede incluir frases, símbolos, logos, color y cualquier otro elemento identificable con un partido político o agrupación política.

No deberá tener como finalidad influir en la decisión electoral de la población, ni fomentar la imagen positiva de cualquier funcionario público o del partido o sector gobernante, o la impresión negativa de una persona, sector, organización, agrupación o partido político.

No se deberán realizar eventos, publicaciones o actividades cuyo objetivo sea la promoción de sustancias psicoactivas, tales como el alcohol, los psicofármacos, las bebidas



No se podrán transmitir mensajes discriminatorios.

Utilizar la Publicidad Oficial como subsidio destinado al sostenimiento de los medios de comunicación privados.

Artículo 17º.- Principios éticos.

Los funcionarios públicos deberán actuar con transparencia e imparcialidad en la utilización de los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad.

Los funcionarios públicos no podrán influir en la asignación de publicidad oficial en favor de un medio o empresa determinada.

6. Antecedentes internacionales:

Bolivia

Art. 26 de Ley numero 004:

“(Uso Indebido de Bienes y Servicios Públicos). La servidora pública o el servidor público que en beneficio propio o de terceros otorgue un fin distinto al cual se hallaren destinados bienes, derechos y acciones pertenecientes al Estado o a sus instituciones, a las cuales tenga acceso en el ejercicio de la función pública, será sancionado con privación de libertad de uno a cuatro años. Si por el uso indebido, el bien sufriere deterioro, destrozos o pereciere, la pena será de tres a ocho años y reparación del daño causado. La pena del párrafo primero, será aplicada al particular o servidor público que utilice los servicios de personas remuneradas por el Estado o de personas que se encuentren en el cumplimiento de un deber legal, dándoles un fin distinto para los cuales fueron contratados o destinados”.

Brasil

Art. 73 de la Ley General de las Elecciones (LGE):



II. Cámara de Diputados de la Nación

“Durante los tres meses anteriores a una elección, hay una serie de restricciones sobre el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos que puedan afectar a la igualdad entre los candidatos en la contienda electoral, como el préstamo o el uso de edificios públicos, bienes, materiales o servicios”.

Chile

Art. 27 de la Ley No. 19884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral (LGE):

“Los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones”.

Colombia

Art. 38 de la Ley 997 de Garantías electorales:

“A los empleados del estado les está prohibido:

1. Acosar, presionar o determinar, en cualquier forma a subalternos, para que respalden alguna causa, campaña, o controversia política.
2. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales o de televisión y de radio o imprenta publica, a excepcion de lo autorizado en la presente ley.
3. Favorecer con promociones, bonificaciones o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participa en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.
4. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

Costa Rica



5. Aducir razones de 'buen servicio' para despedir funcionarios de carrera. La infracción de alguna de las anteriores prohibiciones constituye falta gravísima".

Costa Rica

Art. 146 del Código Electoral, Ley No. 8765:

Art. 146 – "Prohibición para empleados y funcionarios públicos. Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. Los jefes inmediatos de dichos empleados serán los responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición.

Quienes ejerzan la Presidencia o las Vicepresidencias de la República, los ministros(as) y viceministros(as), y los miembros activos o las miembros activas del servicio exterior, el contralor o la contralora y subcontralor o subcontralora generales de la República, el (la) defensor(a) y el (la) defensor(a) adjunto(a) de los habitantes, el (la) procurador(a) general y el (la) procurador(a) general adjunto(a), quienes ejerzan la presidencia ejecutiva, o sean miembros(as) de las juntas directivas, directores ejecutivos, gerentes y subgerentes de las instituciones autónomas y todo ente público estatal, los(as) oficiales mayores de los ministerios, los(as) miembros (as) de la autoridad de policía, los(as) agentes del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), los magistrados(as) y toda persona empleada del TSE, los magistrados y funcionarios(as) del Poder Judicial que administren justicia, y quienes tengan prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos, ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género.

En materia electoral, las personas funcionarias incluidas en el párrafo segundo de este artículo, únicamente podrán ejercer el derecho a emitir su voto el día de las elecciones en la forma y las condiciones establecidas en este Código.

El TSE podrá ordenar la destitución e imponer inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período de dos a cuatro años, a los funcionarios citados, cuando sus actos contravengan las prohibiciones contempladas en este artículo."



Ecuador

Art. 26 de la Codificación de la ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, LOSCCA:

“Está prohibido a los funcionarios públicos ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehículo u otros bienes del estado; o ejercer actividades electorales en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para sus fines”.

El Salvador

Art. 218 de la Constitución Política:

“Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán preveralser de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley”.

Art. 184 del Código Electoral:

“Los militares en servicio activo, los miembros de la Policía Nacional Civil, y los cuerpos de seguridad municipales no podrán hacer propaganda electoral partidista. Ningún funcionario o funcionaria, empleado o empleada público podrá preveralser de su cargo para hacer política partidista”.

Guatemala

Art. 223 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

“De las prohibiciones. Durante cualquier proceso electoral es terminantemente prohibido: [...] "e) Usar los recursos y bienes del Estado para propaganda electoral. f) A los funcionarios y empleados públicos, dedicarse durante la jornada de trabajo a funciones o



actividades de carácter político electoral, así como emplear su autoridad o influencia a favor o en perjuicio de determinado candidato u organización política. g) A los miembros del Ejército y de los cuerpos de seguridad del Estado o sus instituciones, participar en actos de carácter político o de propaganda electoral. h) A los empleados y funcionarios públicos, así como a los contratistas del Estado, informar, dar a conocer o inaugurar públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones y participar de cualquier forma en publicidad o propaganda de las actividades, gestión u obras realizadas”.

Honduras

Art. 42 la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP):

"PROHIBICIONES A FUNCIONARIOS Y A EMPLEADOS PÚBLICOS. Se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos: 1) Asistir a reuniones de carácter político durante los días y horas hábiles; 2) Utilizar la autoridad, medios e influencias de sus cargos para favorecer personas u organizaciones políticas; 3) Utilizar los actos de gobierno para hacer propaganda partidista de cualquier tipo; y, 4) Utilizar recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda política”.

Panamá

Art. 136 de la Constitución:

“Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio. Se prohíbe: 1. El apoyo oficial directo o indirecto a los candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fueren velados los medios empleados a tal fin”.

Art. 30, 32, y 392.6 del Código Electoral:

Art. 30 – “Queda prohibido a los servidores públicos, realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en su horario de servicio y utilizar la autoridad o influencia de sus



H. Cámara de Diputados de la Nación

cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. A su vez, les está prohibido obstruir el libre ejercicio de las actividades proselitistas o electorales que se realicen conforme a este Código. Los servidores públicos no pueden valerse de su autoridad para que sus subalternos realicen actividades en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos”

Art. 32 – “Los bienes y recursos del Estado no pueden utilizarse en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos, salvo que, en igualdad de condiciones, se destinen a uso electoral legítimo”.

Art. 392 – “Se sancionará con pena de prisión de seis meses a tres años y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por uno a tres años, a las personas que: 6. Utilicen ilegítimamente los bienes y recursos del Estado, en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos legalmente constituidos o en formación”.

Paraguay

Art. 192 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE):

“A partir de la convocatoria de las elecciones, al Estado le está prohibido, a través de publicaciones oficiales o estaciones de televisión o imprenta, públicos o privados, efectuar propaganda política en favor o difusión de información en contra de cualquier partido, agrupación independiente o alianza”.

Resoluciones 6 y 11 del Jurado Nacional de Elecciones:

Art. 6.1 – “Las entidades del Estado, en todos sus niveles, no podrán realizar propaganda electoral a partir de la convocatoria de elecciones. En tal sentido, están prohibidas de difundir mensajes expresos o subliminales destinados a promover, auspiciar o favorecer determinada candidatura u organización política”.

Art. 6.2 – “Está prohibido el uso de locales, oficinas o instalaciones que pertenezcan a



cualquier entidad pública del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, incluyendo a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, para conferencias, asambleas, reuniones, o algún acto político de propaganda electoral en favor de cualquier organización política o candidato, así como para la instalación de juntas directivas o el funcionamiento de cualquier comité partidario".

Art. 11 — “Durante los noventa (90) días previos al día de las elecciones, todo funcionario público que sea candidato a la elección o reelección, y no esté sujeto a la obligación legal de renunciar o pedir licencia de su cargo durante ese periodo, estará impedido de:

Art. 11.1: hacer proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas.

Art. 11.2: repartir, a personas o entidades privadas, bienes adquiridos con fondos públicos o como producto de donaciones de terceros a una entidad pública.

Art. 11.3: referirse directa o indirectamente a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones, discursos o presentaciones públicas oficiales, sin que ello restrinja el ejercicio de sus derechos fundamentales”.

República Dominicana

Art. 45 de la Ley Electoral No. 275-97:

“Se prohíbe igualmente a todo funcionario o empleados del Estado o de los municipios poner a disposición de cualquier agrupación o partido político o de cualquier candidato, o permitirle el uso en cualquier forma y a cualquier título, de los bienes del Estados o de los fondos públicos”.

Venezuela

Art. 221. Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE):



“Las funcionarias y funcionarios en general, están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna, en consecuencia, les está prohibido:

1. Actuar, en ejercicio de la función pública, orientadas u orientados por sus preferencias políticas, a favor o en detrimento de cualquier organización con fines políticos, grupo de electoras y electores, comunidades u organizaciones indígenas, o candidatura alguna.
2. Hacer publicidad y propaganda electoral en sus sitios de trabajo y demás dependencias públicas, inclusive mediante el uso u ostentación de la misma por cualquier medio.
3. Usar los locales donde funcione una dependencia gubernamental con fines de proselitismo político.
4. Utilizar o permitir que otra persona utilice bienes del patrimonio público en beneficio de cualquier organización con fines políticos, grupo de electoras o electores, de las comunidades u organizaciones indígenas, o candidatura.
5. Utilizar su cargo para favorecer o perjudicar electoralmente a una candidata o candidato, organización con fines políticos o grupo de electoras o electores y de las comunidades u organizaciones indígenas.
6. Aprovechar las funciones que ejerce, o usar las influencias derivadas de las mismas, para obtener ventaja o beneficio económico u otra utilidad, para cualquier organización con fines políticos, grupo de electoras y electores, comunidades u organizaciones indígenas o candidatura”.

Es una clara deuda de nuestro régimen democrático delimitar y expandir el alcance de lo establecido por los artículos 1 y 5 de nuestra Constitución Nacional, a los efectos de dejar sentado, sin margen de dudas, que la administración pública no reconoce filiación partidaria alguna, que permanece neutral frente a las contiendas electorales y que está, por igual, al servicio del bienestar general de todos los ciudadanos.

Son innumerables los casos en los cuales aquellos funcionarios que ganan una elección, o son designados por un periodo para administrar algún área de un gobierno de provincia, un municipio o incluso la nación, y aprovechan dicha circunstancia para



engrosar las posibilidades de permanecer en el poder para su propio partido, generando una espiral de desigualdad hacia los partidos minoritarios.

Así, se puede ver como algunos utilizan el mismo color de su partido político para el diseño de la publicidad de las obras de gobierno en su distrito, o como difunden en los medios grabaciones de propaganda política con la voz del funcionario, fuera de época electoral, o incluso como imprimen su nombre propio a la folletería institucional de la repartición cuya administración les ha sido conferida.

Estas violaciones a los valores fundamentales de nuestra Constitución, son sistemáticos y ya son parte de nuestra pobre cultura política. En muchos casos, para algunos partidos su forma de hacer política es inseparable del uso espurio de los recursos públicos. La desesperación que exhiben algunas formaciones políticas o algunos dirigentes, por "conquistar" provincias, municipios o ministerios nacionales, tiene que ver con la posibilidad certera de aumentar de manera indebida su "capital político", en detrimento del regular ejercicio de la actividad administrativa, del menoscabo a los valores democráticos y de la paridad de armas para la sana competencia electoral. Por consiguiente, para una parte importante de la población, estas prácticas se encuentran perfectamente naturalizadas, aceptadas y hasta incluso, llegar al extremo de la resignación al reconocerlas como imposibles de desterrar.

Sin embargo, creemos que a través de la sanción del presente proyecto de ley, podremos iniciar un camino, junto a la cooperación de jueces y fiscales y las fuerzas con genuina convicción democrática, para sanear las malas prácticas políticas, por más profundas que sean las raíces que hayan echado. Por estos motivos es que solicito el acompañamiento de mis pares para obtener la sanción del presente proyecto de ley.