

Ética pública, integridad y transparencia en las nuevas cartas orgánicas municipales argentinas

Leopoldo Fidyka¹

Resumen

El ámbito municipal constituye un escenario con grandes desafíos en materia de ética pública, la integridad y transparencia, temáticas que ingresaron en la agenda pública a través de diferentes recomendaciones, iniciativas e instrumentos nacionales e internacionales.

El presente trabajo presenta la institucionalización de esas temáticas en un conjunto de nuevas cartas orgánicas municipales elaboradas entre los años 2018-2023, como insumo para la reflexión en torno a las herramientas normativas y las políticas públicas locales posibles y necesarias.

A. Presentación

La Carta Orgánica Municipal constituye la norma fundamental de un municipio, se configura como un instrumento político y jurídico que posibilita la fijación de una serie de derechos y obligaciones, la organización de los poderes y la determinación de las atribuciones municipales, junto a objetivos, metas y propósitos que asumen los integrantes de la sociedad política local. Se trata de la ley suprema de la ciudad, sancionada por una convención constituyente debiendo respetar las bases constitucionales establecidas por la ley suprema provincial y por la Constitución Nacional.

En la República Argentina en el período comprendido entre los años 2018-2023 se sancionaron diecinueve nuevas cartas orgánicas municipales en distintas ciudades de las provincias de Chubut: (Sarmiento, Lago Puelo Gaiman); Córdoba: (Oliva); Misiones: (Colonia Wanda, Dos de Mayo, Puerto Esperanza, San Ignacio, San Javier, San Pedro, Veinticinco de Mayo); Neuquén: (Senillosa) Río Negro (Guardia Mitre, Los Menucos); y Salta: (La Merced, Prof. Salvador Mazza, San Lorenzo, Santa Victoria Este) que se sumaron a las más de ciento cincuenta que ya cuentan con este instrumento autonómico de organización local.

¹ Abogado (UBA). Magíster en Dirección y Gestión Pública Local (UIM, Universidad Carlos III- Universidad Internacional Menéndez Pelayo). Investigador y docente de distintos organismos y centros académicos. Coordinador del Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos, (ESEIAP).

Ese conjunto de cartas locales fue tomado como objeto de un proyecto de investigación² tendiente a explorar la institucionalización en ellas, de diferentes principios, formas y mecanismos de la nueva agenda municipal, del que se comparten determinados ejes temáticos como los relacionados con ética pública, integridad y transparencia.

B. Introducción

En forma creciente ingresó en la agenda pública temas como la necesidad de mayor transparencia de las acciones públicas, el combate a la corrupción y dimensión ética de los comportamientos de las personas que se desempeñan en la administración pública siendo la ética la integridad y la transparencia valores que hacen a la esencia del sistema democrático y republicano de gobierno.

El principio de transparencia en la gestión pública se refiere al deber de los poderes públicos de exponer al análisis de la ciudadanía la información de su gestión, el uso de recursos, los criterios con que toma decisiones y la conducta de sus funcionarios, concepto muy relacionado con la ética y la integridad pública, pudiendo entenderse esta última como *“la alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público”* (OCDE. 2017),

Por ello, la integridad pública puede ser conceptualizada como *“la actuación coherente con valores, principios y normas, que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron, asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y a la generación de valor público”*³.

En materia legislativa la República Argentina, adhirió entre otros a dos importantes instrumentos internacionales de los que emanan principios y directrices sobre ética pública, integridad, transparencia y combate contra la corrupción: La Convención Interamericana contra la Corrupción, concebida en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1996⁴; y la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la Corrupción del año 2003⁵.

A su vez desde distintos organismos internacionales se dedican esfuerzos para intentar y prevenir la corrupción y en este sentido una importante herramienta en la materia es la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018)⁶, un instrumento que busca motivar el aprendizaje e intercambio sostenido de buenas prácticas entre los países firmantes, a fin de fortalecer un sistema de integridad en el contexto de las Administraciones Públicas.

Algunas estrategias internacionales también incluyen temas de integridad, transparencia y ética pública: como por ejemplo, entre los 17 objetivos que conforman la

² Proyecto Observatorio de Cartas Orgánicas Municipales, ESEIAP, (Fidyka Leopoldo), más información en: <https://www.eseiap.com/observatoriocartasorganicas/>

³ Tomado de la “Plataforma Digital Única del Estado Peruano”, Presidencia del Consejo de Ministros, Gobierno del Perú. Feb. 2024. <https://www.gob.pe/14009-cultura-de-integridad-publica>

⁴ Aprobada mediante la Ley Nacional N° 24.759 en el año 1996.

⁵ Aprobada por la Ley Nacional N° 27.097 en el año 2003.

⁶ Aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Antigua. Guatemala, 26 y 27 de julio de 2018.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, se encuentra el Objetivo N° 16 denominado “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, que incluye entre sus metas la de “*reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas*” (16.5); y la de “*crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*” (16.6).

En el plano constitucional, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorporó en su artículo 36 el mandato al Congreso de “*sancionar una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función*”, al igual que algunas constituciones provinciales para su ámbito específico como, por ejemplo, Corrientes y Entre Ríos entre otras.

Varios antecedentes normativos integran la estructura normativa en la temática: en el año 1999, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el “Código de Ética en la Función Pública” (Decreto 41/99) y el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.188 de “Ética en el Ejercicio de la Función Pública”, norma que establece una serie de principios, pautas, deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables que deben respetar quienes se desempeñen en un cargo o función pública, cualquiera sea el poder del Estado en el que las cumplan. Entre otras cuestiones instituye el régimen de declaraciones juradas patrimoniales y de intereses; normas sobre incompatibilidades, conflictos de intereses; régimen de obsequios a funcionarios públicos; regulación de la prevención sumaria para la investigación de supuestos de enriquecimiento injustificado o violaciones a los deberes y al régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades; normas éticas sobre la publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos y reformas al Código Penal.

Muchos organismos y reparticiones de la Administración Pública Nacional fueron elaborando códigos de ética sectoriales⁷; y las provincias por su parte, sancionaron distintas leyes de ética en el ejercicio de la función pública⁸.

En el ámbito nacional como órgano promotor y de control se crea la Oficina Anticorrupción (OA)⁹, un organismo desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, el cual se encuentra a cargo de un/a titular designado/a por el Presidente de la Nación, con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Un importante avance fue la institucionalización del derecho de acceso a la información pública, primero mediante el Decreto 1172/03 de “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”, extensible sólo al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Cuestión que se completa y fortalece en el año 2016, mediante la sanción de la Ley 27.275, la cual garantiza el efectivo ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública y comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los tres poderes del Estado. Este derecho se encuentra también contemplado en el ámbito

⁷ Por ejemplo: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Administración General de Puertos (AGP), Auditoría General de la Nación (AGN), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), entre otros.

⁸ Por ejemplo: Jujuy: Ley N° 5153; San Juan: Ley N° 6773; Santa Cruz: Ley N° 3034; Mendoza: Ley N° 8993; Santa Fe: Ley N° 13230; Santiago del Estero: Ley N° 6784; Chaco: Ley N° 5428; Chubut: Ley I N° 231; Río Negro: Ley N° 3550; Corrientes: “Código de Ética Pública de la provincia de Corrientes” Ley N° 5911; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley N° 6357, “Ley de Régimen de Integridad Pública”.

⁹ Ley N° 25.233 del año 1999.

provincial y un gran número de municipios han sancionado ordenanzas para implementarlo en sus territorios.

Las cartas orgánicas municipales de los últimos años, expresan una serie de principios orientados a la transparencia, apertura de la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción, aplicando muchas veces las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento para la organización y gestión de sus procesos administrativos, y para la provisión de los servicios que brindan.

En ellas, se plantean un conjunto de directrices, herramientas e iniciativas, las cuales se pueden dividir en:

1. Principios generales.
2. Elaboración de Códigos de Ética.
3. Institucionalización de áreas específicas.
4. Gestión de la información.
5. Regulación de los conflictos de intereses.
6. Régimen de declaraciones juradas patrimoniales.
7. Otros instrumentos anticorrupción.

1. Principios generales orientados hacia ética pública, integridad y transparencia.

En las nuevas Cartas Orgánicas Municipales se expresan un conjunto de principios generales los cuales se pueden dividir en tres vertientes estrechamente relacionadas: ética pública, políticas anticorrupción y Gobierno Abierto.

1.1. Ética pública: Varias cartas orgánicas municipales receptan principios orientados a la ética pública: Por ejemplo, el municipio de Sarmiento dispone que la ética y transparencia pública son valores que hacen a la esencia del sistema y al orden democrático y republicano de gobierno por lo que su transgresión es *“atentar contra el sistema y su defensa compete a la comunidad toda”*¹⁰ y para ello se compromete a establecer por ordenanza un marco ético para el ejercicio de la función pública municipal, acorde a las leyes nacionales y provinciales en la materia.

1.2. Anticorrupción: La Carta Orgánica Municipal de Santa Victoria Este, dispone que el municipio asume como política institucional la lucha contra la corrupción y para ello diseña y aplica instrumentos para prevenir y denunciar actos supuestamente corruptos¹¹. Las cartas orgánicas de Dos de Mayo y San Javier, también contemplan un conjunto de acciones puntuales para abordar y prevenir actos de corrupción pública.

1.3. Gobierno abierto: El Municipio de Lago Puelo se declara como un Gobierno Abierto y con portal de transparencia en la Web, promoviendo la transparencia, la participación y la colaboración como principios de la gestión pública. En igual sentido, los municipios de Dos de Mayo¹² y San Javier¹³ orientan sus acciones hacia el paradigma de gobierno abierto donde, el gobierno municipal implementa una interrelación entre la gestión pública

¹⁰ Art 9 COM de Sarmiento, (Chubut).

¹¹ Art. 19 COM de Santa Victoria Este, (Salta).

¹² Art. 40 COM de Dos de Mayo, (Misiones).

¹³ Art. 137 COM de San Javier, (Misiones).

municipal y la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del paradigma de gobierno abierto. Entienden como tal, a aquél gobierno que es capaz de entablar un permanente diálogo con la ciudadanía, basándose en la transparencia, participación y colaboración, con énfasis en la producción de evidencia de políticas públicas y en la innovación tecnológica, tanto para la rendición de cuentas como para la creación de valor social.

Cabe consignar, que algunos municipios incluyen en el propio Preámbulo de sus cartas orgánicas, entre los principales valores y ejes rectores que contribuyen a establecer el alcance, significado y finalidad de sus cláusulas, a la ética y la transparencia como principio básico de la función pública, (Ej. Puerto Esperanza, San Ignacio, San Lorenzo; La Merced)

2. Elaboración de Códigos de Ética

La Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción establece la elaboración de códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. Un Código de Ética es una herramienta de gestión para orientar la toma de decisiones, las conductas y las actividades cotidianas en base a criterios objetivos, evitando la discrecionalidad y la arbitrariedad¹⁴. Entre sus objetivos se encuentra fortalecer la cultura de la ética e integridad y constituirse en una guía para la toma de decisiones y la acción a partir de un marco de principios y valores.

En ese contexto, la carta municipal de San Pedro dispone la creación por ordenanza de un código de ética pública enmarcado en la ley nacional de la ética de función pública¹⁵, el cual será aplicable a todos los funcionarios municipales, bajo los principios de responsabilidad, honradez, presencia personal, calidad de servicios, eficiencia y eficacia.

En igual sentido, los municipios de Dos de Mayo y San Javier establecen que el Concejo Deliberante deberá sancionar un código de ética para el ejercicio de la función pública, el cual recepta, complementa y profundiza el conjunto de principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicable a todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, por designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todas las autoridades, funcionarios y empleados del gobierno municipal.

3. Institucionalización de áreas específicas

Algunos municipios crean áreas específicas para la promoción de éstas temáticas, como:

La “Oficina Anticorrupción” del municipio de Salvador Mazza, la cual tiene como finalidad examinar la integridad de la Administración Pública Municipal centralizada, descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del estado municipal o que tengan como recurso el aporte estatal, a través

¹⁴ “Código de Ética Transparencia e integridad en la Obra Pública”, p.9., Ministerio de Obras Públicas de la Nación, (2021).

¹⁵ Ley Nacional N° 25.188.

de políticas, investigaciones y parámetros de transparencia para el ejercicio ético de la gestión municipal, generando una mayor participación ciudadana.

La misma se encuentra a cargo de un coordinador/a mayor de 30 años, con el título en abogacía, con una antigüedad de no menos de seis años en el ejercicio de la profesión, propuesto por el Departamento Ejecutivo y aprobado por las dos terceras partes del total de los miembros del Concejo Deliberante, el cual no podrá ejercer en las funciones públicas ni desempeñar cargos políticos partidarios y dura cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrá ser nuevamente designado por única vez.

Otro caso, es el “Área Administrativa de Publicidad y Transparencia Institucional”, contemplada en la Carta Orgánica del municipio de Dos de Mayo: definida como un órgano auxiliar técnico encargado de impulsar las políticas públicas de gobierno abierto, transparencia activa, acceso a la información pública, publicidad gubernamental, el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en general todo lo atinente al incremento de los estándares de calidad institucional y eficiencia del gobierno municipal, con variadas competencias y deberes¹⁶.

4. Gestión de la información.

4.1. Difusión normativa

Se materializa mediante la obligatoriedad de poner en práctica el boletín oficial municipal, tal es el caso de San Ignacio, el cual establece que se publicará en modalidad digital, de acceso libre y gratuito, para la difusión de sus normas jurídicas y actos de gobierno de implicancia general¹⁷; también un conjunto de municipios, promueven la realización del digesto, orientado a la compilación ordenada de la normativa jurídica, como una forma de reunir, ordenar y sistematizar la normativa existente posibilitando su mejor conocimiento y aplicación, como por ej. Guardia Mitre¹⁸.

4.2. Portales electrónicos municipales

Las cartas prevén la creación de portales electrónicos como espacios de transparencia en la Web (Ej. San Javier, Dos de Mayo, Wanda, Lago Puelo); *“en la red internet, o en el medio masivo de información que en un futuro la remplace”* (San Javier, Dos de Mayo), para:

- Facilitar a la ciudadanía información pública municipal en tiempo real, para que, a su vez, pueda ser compartida de una forma libre y gratuita.
- Poner a disposición de la ciudadanía datos en formatos abiertos, para que puedan ser reutilizados por cualquier persona o entidad interesada en obtener productos derivados para generar valor social.
- Canalizar la participación y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos municipales, con el fin de que ejerzan de colaboradores de la gestión pública.

¹⁶ Conforme al art. 218 COM de Dos de Mayo, (Misiones).

¹⁷ Art. 48 COM de San Ignacio, (Misiones).

¹⁸ Su COM propone la realización de un Digesto Municipal Integral, entendiendo por tal la compilación, clasificación y consolidación de las normas municipales de índole general dictadas por cualesquiera de los poderes y órganos extra poder del Municipio, conforme al art. 100 Guardia Mitre, (Río Negro).

Los mencionados municipios, disponen que los portales electrónicos oficiales están destinados básicamente a la difusión (transparencia activa), de por ejemplo: normativas, organigrama y nóminas de funcionarios y empleados municipales, cuestiones presupuestarias, deuda pública, informes y planes de gestión, labor legislativa, el plan anual de publicidad oficial, la red asociativa y productiva local; el plan estratégico municipal y la planificación territorial y toda otra información de trascendencia pública conforme al principio de publicidad de los actos de gobierno. Asimismo, a canalizar e instrumentar iniciativas, tales como: trámites administrativos y mecanismos participativos; consultas administrativas y/o políticas; propuestas de ideas, sugerencias, opiniones y debates sobre temas de interés municipal; y diferentes formas de participación y colaboración ciudadana, (San Javier, Dos de Mayo).

4.3. Regulación de la publicidad oficial.

La Carta Orgánica del Municipio de Salvador Mazza dispone que la distribución de las pautas institucionales será a propuesta del Departamento Ejecutivo y aprobada por el Concejo Deliberante, mediante los dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros, y que esa distribución se realizará de manera equitativa entre los medios de comunicación.

En San Javier se establece que la publicidad institucional, no debe evidenciar o encubrir objetivos políticos partidarios, electorales y/o ideológicos; dispone la realización de un plan anual de publicidad oficial que enuncie y contenga la estrategia global de comunicación del gobierno municipal para el ejercicio presupuestario siguiente y cada campaña de comunicación de los órganos municipales en particular; el cual debe ser elevado anualmente al Concejo Deliberante cumpliendo los mismos plazos que el envío del proyecto de ordenanza presupuestaria¹⁹.

4.4. Derecho de acceso a la información pública

Varios municipios establecen este derecho en el ámbito local: Por ejemplo, Guardia Mitre, dispone todos los habitantes tienen el derecho a solicitar y a recibir toda la información existente, no personalísima, ni fundamentalmente reservada por disposición de la Ley, en forma completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente al Municipio; incluyendo entes descentralizados, autárquicos, empresas estatales, con participación estatal o mixtas, concesionarios de servicios públicos municipales, órganos reguladores y de control, y de juzgamiento administrativo²⁰, y que su procedimiento será regulado por una ordenanza específica (Ej. Los Menucos, Wanda, Sarmiento, Lago Puelo, Guardia Mitre).

En cuanto a sus limitaciones, se exceptúa brindar información sobre *“aquellas cuestiones relacionadas con datos personales, que no pueden ser divulgados”*²¹; Lago Puelo, garantiza la confidencialidad de la información personal que posee el municipio, propendiendo a la protección de la privacidad y dignidad de aquellos habitantes y sus grupos familiares que pudieran verse afectados por la divulgación de la misma²²;

¹⁹ Arts. 159, 162, 163 y 165 COM de San Javier, (Misiones)

²⁰ Art 28 COM de Guardia Mitre, (Río Negro)

²¹ Art 152 COM de La Merced, (Salta).

²² Art 32 COM de Lago Puelo, (Chubut).

Asimismo, la Carta de Dos de Mayo, dispone los casos de información parcial, la no obligación de producción información para el solicitante y que el acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma²³.

5. Conflicto de intereses.

5.1. Regulación de obsequios

En sintonía con disposiciones internacionales y la Ley Nacional de Ética en el ejercicio de la Función Pública, las cartas orgánicas incorporan disposiciones sobre los obsequios recibidos por sus funcionarios con el objeto de asegurar un adecuado control, evitar su incorporación al patrimonio personal de los mismos y procurar mantener la imparcialidad de sus decisiones.

Como principio general establecen que los obsequios que reciben los funcionarios municipales en su carácter de tales, y que tengan valor económico, histórico, cultural o artístico, son de propiedad exclusiva del municipio (Ej. Oliva, San Ignacio, Dos de Mayo, San Javier, Puerto Esperanza, Wanda, Sarmiento, Guardia Mitre, La Merced, Santa Victoria Este). Por ordenanza se establecerá el régimen aplicable a los mismos (Wanda) o se fijará su destino final (San Ignacio, La Merced); debiendo ser cuidados y preservados, (Santa Victoria Este).

La Carta Orgánica del Municipio de Dos de Mayo, dispone que quedan excluidos de la prohibición los regalos de uso social o cortesía de menor cuantía que se realicen por razones de amistad o relaciones personales con motivo de acontecimientos en los que resulta usual efectuarlos, siempre y cuando los mismos *“no pudieran ser considerados, según las circunstancias, como un medio tendiente a afectar la voluntad de quienes los reciban”*.

5.2. Prohibición de actuación en causas patrimoniales contra el municipio

La cuestión está contemplada en de la Carta Orgánica Municipal de Oliva, la cual establece que ningún miembro del gobierno municipal desde su proclamación y hasta la finalización de su mandato puede actuar en causas de contenido patrimonial en contra del municipio, salvo por derecho propio o en nombre y representación de hijos menores o incapaces, cónyuge o conviviente. Los miembros del gobierno municipal no pueden ser proveedores del municipio a título personal, como tampoco pueden ser su cónyuge, conviviente, y las personas jurídicas de las que sea parte, salvo organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro²⁴.

5.3. Prevención del nepotismo

El nepotismo consiste en la preferencia indebida para otorgar beneficios o empleos públicos a personas unidas por vínculos familiares cercanos, en desmedro de otras personas con igual o mejor derecho. Constituye un aprovechamiento de una posición de

²³ Conforme a los arts. 50 y 52 de la COM de Dos de Mayo, (Misiones).

²⁴ Art. 84 COM de Oliva (Córdoba).

poder y autoridad de una persona que ocupa un cargo público para conceder un empleo o designación oficial, atentando contra el principio de igualdad ante la ley y la idoneidad como condición para el acceso a la función pública.

Al respecto en algunas cartas orgánicas aparece esta cuestión prohibiéndose éste tipo de designaciones con distintas variantes:

- La prohibición de la designación en los cargos de secretarios y demás funcionarios políticos en cónyuges, convivientes ni parientes consanguíneos o afines en primer grado del intendente o viceintendente, (San Javier).
- La prohibición de toda incorporación de empleados cuando los mismos son: el cónyuge o pariente del Intendente, de los Concejales y del inmediato superior jerárquico hasta el primer grado de consanguinidad en orden ascendente, descendente y segundo grado colateral como así también hasta el primer grado por afinidad en línea ascendente, descendente y segundo grado colateral. (25 de Mayo).
- La prohibición de la designación de familiares directos de los funcionarios en cualquier área de la administración pública, (Puerto Esperanza, San Ignacio, Dos de Mayo). En éste sentido el municipio de Oliva, veda la designación y/o contratación de personas al municipio, bajo cualquier modalidad, que tengan vínculo de parentesco por consanguinidad y por afinidad, *“tanto en línea recta como en línea colateral, ambos hasta el segundo grado inclusive, con los funcionarios de planta política, el Poder Ejecutivo, Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas, Tribunal Administrativo de Faltas, Defensor del Vecino y de cualquier otro organismo administrativo que pudiera crearse en el ámbito del Municipio. Quedan incluidos el cónyuge y el conviviente”*. Se exceptúa de esta prohibición, a las personas que ingresen a la administración pública municipal mediante procedimiento de selección por concurso público²⁵.

5.4. Impedimentos en candidaturas en razón del vínculo o parentesco

Esta temática se encuentra institucionalizada por ejemplo en las cartas de Dos de Mayo, Wanda o San Javier, por ejemplo en este último municipio, entre otras restricciones, no pueden ser electos para el cargo de Intendente o viceintendente: el cónyuge, conviviente o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad del intendente o viceintendente salientes. Y para el cargo de Concejales: el cónyuge, conviviente o los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad del intendente o viceintendente salientes²⁶.

6. Declaraciones Juradas Patrimoniales.

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece para sus Estados parte el compromiso de establecer *“sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que*

²⁵ Art. 39 COM de Oliva, (Córdoba)

²⁶ art. 452 COM San Javier, (Misiones)

establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda²⁷, como así también en la Ley Nacional de Ética en el Ejercicio de la Función Pública²⁸.

En esa línea, como una herramienta adicional de transparencia institucional las cartas orgánicas municipales instituyen el sistema de declaraciones juradas patrimoniales prevenir y detectar incompatibilidades, conflictos de intereses y eventuales enriquecimientos ilícitos por parte de los funcionarios, con las siguientes características y variantes:

Responsables de su presentación: El Intendente y los concejales (La Merced); los funcionarios hasta el rango de secretario (Dos de Mayo, San Javier); los funcionarios municipales electos o designados (San Ignacio, 25 de Mayo, San Pedro, Senillosa); extensiva a los empleados que manejan viene del patrimonio público (Oliva). Se debe incluir también en la declaración los bienes de su cónyuge, conviviente y el de las personas a su cargo (Lago Puelo, Oliva, Dos de Mayo, San Javier, 25 de Mayo, Senillosa).

Tiempo de presentación: Al inicio del mandato (San Pedro); al inicio y al finalizar el mandato (Oliva, Sarmiento, La Merced, San Lorenzo, Senillosa); a lo que se agrega su actualización anual (25 de Mayo, lago Puelo) o bianual (San Ignacio, Dos de mayo, San Javier).

Procedimiento e información: Senillosa por ejemplo, dispone que la declaración jurada deberá ser autenticada por escribano público, y que comprende una *“manifestación universal de los ingresos, bienes, fondos o participación en sociedades que tuvieran en propiedad, condominio, usufructo, uso o administración”* del funcionario y familiares comprendidos²⁹.

Publicidad: Las declaraciones juradas tienen carácter público y son de acceso libre y gratuito a la ciudadanía que, identificándose, solicitare por escrito copia de las mismas. Está exenta de publicidad y debe permanecer en formulario aparte en sobre cerrado y lacrado o un procedimiento técnico equivalente, (Dos de Mayo, San Javier).

Sanciones: La falta de presentación de la declaración jurada se considera falta grave y es causal de destitución o remoción, según corresponda (Dos de Mayo, San Javier); constituye falta grave sancionada patrimonialmente, (25 de Mayo); o no pueden percibir retribución por ningún concepto mientras no cumplan con esta obligación (Lago Puelo).

7. Otros instrumentos anticorrupción

7.1. Distintas disposiciones.

Aparte de los requisitos para asumir el cargo de Intendente o Concejales todas las cartas orgánicas municipales incluyen una serie de inhabilidades e incompatibilidades; la prohibición de contar con gastos reservados o de representación para las autoridades, (Dos de Mayo San Javier); la regulación de subsidios, subvenciones y ayuda social, la cuales no pueden ser otorgadas a título personal (Ej. Oliva, Puerto Esperanza, Guardia

²⁷ Art. 3 inc 4 de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada el 29/03/1996 y ratificada por la Ley N° 24.759.

²⁸ Desarrolla esta cuestión en el Capítulo III “Régimen de Declaraciones Juradas”, Ley 25188.

²⁹ Art 130 COM Senillosa, (Neuquén).

Mitre), y la Carta Orgánica de Sarmiento incluye el “Juicio de Residencia”³⁰ para los funcionarios susceptibles de ser sometidos a Juicio Político a realizarse hasta ciento veinte días posteriores a la culminación de su mandato.

También se establece la revocatoria popular del mandato por varios causales: como mal desempeño (Gaiman, Lago Puelo, Dos de Mayo, San Javier, San Ignacio), negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones (Puerto Esperanza); comisión de delitos dolosos (San Ignacio, San Javier Dos de Mayo), ineptitud, negligencia o irregularidad en el desempeño de sus funciones (Guardia Mitre) o cuando incurra en las causales de juicio político (Sarmiento).

El proceso de revocatoria se inicia mediante un proyecto avalado con las firmas de un determinado porcentaje del electorado municipal, que se presenta al Concejo Deliberante, quien comprueba el cumplimiento de las formas, y luego convoca a referéndum popular para resolver sobre la continuidad del mandato cuestionado. De alcanzarse el porcentaje requerido, el funcionario queda cesante de pleno derecho, debiendo ser reemplazado en la forma prevista en la normativa.

Dos cuestiones sobresalen en las nuevas cartas orgánicas municipales: la regulación del período de transición de gobierno y la denominada “Ficha limpia”.

7.2. Regulación del período de transición de gobierno

Varias de las cartas orgánicas municipales prevén la regulación de la transición de gobierno, la cual procura una trasmisión ordenada e informada de la administración local, (Ej. Oliva, Dos de Mayo, Mantilla, Gaiman, 25 de Mayo y San Javier).

Se entiende por período de transición al comprendido entre la fecha de proclamación de las autoridades electas y la asunción al cargo de las mismas, y en ese lapso, se debe facilitar información sobre la situación patrimonial, administrativa, operativa, económica y financiera de los municipios, que posibilite la continuidad del servicio y las políticas planificadas y regular las decisiones del gobierno saliente que condicionen a la nueva gestión, lo cual se traduce en la limitación de determinados actos relacionados con el personal, las percepciones, erogaciones o la disposición de bienes municipales.

Por ejemplo, el proceso de transición se inicia con una reunión entre las autoridades salientes y entrantes que favorezca el diálogo y la cooperación entre ellas (COM de Dos de Mayo y San Javier). La Carta Municipal de Oliva, incluye una “*Comisión de Transición de Gobierno*”, la cual se compone de cuatro representantes del gobierno en funciones, cuatro representantes designados por el gobierno electo y el Defensor del Vecino la cual entre otras cuestiones debe elaborar un informe final de transición.

Este instrumento, se configura como un documento de acceso público, abierto y contiene información del estado de la administración pública del Municipio, en sus aspectos administrativos, organizativos y funcionales; su situación económico-financiera; el reporte de los recursos humanos; el estado de los procesos judiciales las concesiones,

³⁰ El juicio de residencia fue un procedimiento judicial del derecho de Indias de la Corona Española, que consistía en que al término del desempeño del funcionario público se sometían a revisión sus actuaciones y se escuchaban todos los cargos que hubiese en su contra.

contrataciones y prestación de servicios por parte de terceros y de los entes, empresas municipales y organismos descentralizados.

Son obligaciones de los representantes del gobierno en ejercicio: exigir y recabar la información de gestión de cada una de las áreas municipales, la que debe emitirse de manera obligatoria; y participar con los representantes de las autoridades electas en la redacción conjunta del informe final de transición.

Por su parte, son atribuciones de los representantes de las autoridades electas: requerir a los del gobierno en ejercicio, los informes de gestión de cada una de las áreas municipales y, cuando lo consideren necesario, informes complementarios, y participar con los representantes del gobierno en ejercicio en la redacción conjunta del informe final de transición.

Una vez iniciado el procedimiento de transición, se les prohíbe a las autoridades salientes poder tomar ciertas decisiones de carácter administrativo o fiscal que comprometan de manera significativa a la futura gestión, por ejemplo se suspenden determinados actos relacionados con el personal municipal, como su ingreso a la planta permanente, las promociones y recategorizaciones, y cualquier otra forma de contratación, siendo “nula de nulidad absoluta cualquier disposición que infrinja esta norma” (Gaiman). También en éste municipio, se impide el cobro anticipado de impuestos, tasas, servicios y/o cualquier otro concepto de recaudación, no puede percibirse por la gestión que deja el mandato de gobierno si el recurso pertenece al ejercicio fiscal de la gestión de gobierno electo; y que *“los anticipos de coparticipación solicitados, deben ser descontados en su totalidad el mes anterior al que se produce el cambio de gobierno”*³¹.

7.3. Ficha Limpia.

La denominada “Ficha Limpia” busca una mayor calidad del sistema político y transparencia de la oferta electoral, impidiendo que personas condenadas por la Justicia puedan ser candidatas a cargos electivos.

Esta figura tiende a incorporar nuevas causales de inelegibilidad para ser candidato a un cargo electivo como también para ejercer la función pública, por el hecho de haber sido condenado/a penalmente por determinados delitos, generalmente contra la administración pública, conocidos como de “corrupción”, a los que se le agregan los que atentan contra los poderes públicos, el orden constitucional y delitos de violencia de género, femicidio y contra la identidad sexual.

El instituto de Ficha Limpia se encuentra vigente en varios países latinoamericanos como Brasil, Chile, Uruguay, México, Perú, Honduras. En la Argentina fue impulsado por sectores ciudadanos y en los últimos años en el derecho provincial argentino se sancionaron normas al respecto en algunas provincias como Chubut, Salta, Mendoza, Jujuy y San Juan.

En municipios se han sancionado ordenanzas en la materia en diferentes ciudades argentinas, algunas impidiendo el acceso a cargos electivos y/o a la función pública según las potestades de los diferentes gobiernos locales de acuerdo a sus atribuciones, grado de autonomía y marco normativo provincial.

³¹ Art. 222 COM de Gaiman, (Chubut)

La Ficha Limpia también se refleja en las Cartas Orgánicas Municipales, por ejemplo, la Carta de Gaiman dispone que entre otras cuestiones es causal de inhabilidad para ser elegido y desempeñar el cargo de Intendente y o concejal³²:

- Estar condenado por delito doloso, con condena de segunda instancia, aunque no esté firme; salvo el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, o el término previsto para la prescripción de la misma.
- Ser deudor alimentario moroso con condena de segunda instancia, aunque no esté firme y/o figurar en el Registro Provincial de Alimentantes Morosos.
- Ser deudor del Fisco Nacional, Provincial o Municipal, condenado judicialmente con sentencia firme al pago en tanto no se haya satisfecho el crédito.
- El que hubiere sido condenado por delitos contra la administración pública, con condena de segunda instancia; aunque no esté firme.
- Haber sido declarado responsable por Órganos de contralor, mientras no se diere cumplimiento a las resoluciones emitidas por dicho Órgano.
- Poseer condena de segunda instancia; aunque no esté firme, sobre violencia de género.
- Haber cesado en sus funciones en virtud de la revocatoria de mandato, en este caso la inhabilidad es para el período electoral inmediato posterior a la revocatoria.

En consonancia con lo anterior, Senillosa, establece que contará con ésta figura, la cual será reglamentada por el Concejo Deliberante, de acuerdo a las distintas inhabilidades que estipula la Carta Orgánica tanto para ejercer el cargo de intendente municipal o de concejal.

Se presenta a continuación, un panorama comparativo del entramado de distintos instrumentos normativos relacionados con la ética pública, integridad y transparencia contemplados en diferentes cartas orgánicas municipales.

³² Arts. 162 y 131 de la COM de Gaiman, (Chubut).

Cuadro 1: Conjunto de instrumentos normativos relacionados con ética pública, integridad y transparencia en las cartas orgánicas municipales 2018-2023. Ejemplos³³.

		Municipios
1. Principios generales	Ética pública / Anticorrupción / Gobierno Abierto	Sarmiento; San Lorenzo; Santa Victoria Este; La Merced; Lago Puelo; Gaiman; Dos de Mayo; San Ignacio; San Javier; San Pedro; Puerto Esperanza; Veinticinco de Mayo; Guardia Mitre.
2. Códigos de Ética		San Pedro; Dos de Mayo; San Javier; Veinticinco de Mayo; Wanda, Gaiman; Sarmiento; Mantilla.
3. Creación de áreas específicas		Prof. Salvador Mazza; Dos de Mayo.
4. Gestión de la información	▪ Boletín oficial municipal	Oliva; San Ignacio; San Javier; Puerto Esperanza; San Pedro; Veinticinco de Mayo; Wanda; Sarmiento; Gaiman; Lago Puelo; Los Menucos; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Santa Victoria Este; Guardia Mitre; Senillosa; Mantilla.
	▪ Digesto municipal	Veinticinco de Mayo; San Ignacio; San Javier; Puerto Esperanza; San Pedro; Wanda; Guardia Mitre; Los Menucos; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Oliva, Lago Puelo; Gaiman; Sarmiento; Guardia Mitre; Senillosa; Mantilla.
	▪ Portales electrónicos municipales	Lago Puelo; Dos de Mayo; Wanda; San Javier.
	▪ Regulación de la publicidad oficial	San Ignacio; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Javier.
	▪ Derecho de acceso a la información pública	Lago Puelo; Gaiman; Sarmiento; San Ignacio; Dos de Mayo; Puerto Esperanza; Wanda; San Javier; Mantilla; Guardia Mitre; Los Menucos; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Santa Victoria Este.
5. Regulación de los conflictos de intereses	▪ Obsequios	Oliva; San Ignacio; Dos de Mayo; San Javier; Wanda; Puerto Esperanza; Sarmiento; Guardia Mitre; La Merced; Santa Victoria Este.
	▪ Causas patrimoniales contra el municipio	Oliva.
	▪ Nepotismo	Oliva; Puerto Esperanza; Dos de Mayo; San Javier; 25 de Mayo; San Ignacio; Guardia Mitre.
	▪ Impedimentos de candidatura en función del vínculo	Dos de Mayo, San Javier; Wanda.
6. Declaraciones juradas patrimoniales		Lago Puelo; Gaiman; Wanda; San Ignacio; Dos de Mayo; Veinticinco de Mayo; San Javier; San Pedro; Puerto Esperanza; Oliva; Sarmiento; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Guardia Mitre; Los Menucos; Senillosa.
7. Otros instrumentos anticorrupción	▪ Prohibición de gastos reservados	Oliva, Gaiman, Lago Puelo; Sarmiento; Dos de Mayo; San Ignacio; San Javier; Veinticinco de Mayo; Wanda; Prof. Salvador Mazza; La Merced, Mantilla.
	▪ Subsidios, subvenciones y/o ayuda social	Oliva; Dos de Mayo; San Javier; Puerto Esperanza; Veinticinco de Mayo; Sarmiento; Guardia Mitre; La Merced; Santa Victoria Este.
	▪ Juicio de residencia	Sarmiento.
	▪ Revocatoria popular	Sarmiento; Gaiman; Lago Puelo; Mantilla; Oliva; Dos de Mayo; Wanda; Puerto Esperanza; San Ignacio; San Pedro; San Javier; Veinticinco de Mayo; Guardia Mitre; Los Menucos; Senillosa.
	▪ Transición de gobierno	Oliva; Dos de Mayo; Gaiman; 25 de Mayo; San Javier; Mantilla.
	▪ Ficha Limpia	Gaiman; Senillosa.

³³ Elaboración propia, tomando como fuente algunos resultados del proyecto de investigación “Observatorio de Cartas Orgánicas Municipales”, (Fidyka Leopoldo. ESEIAP).

C. Consideraciones finales

La elaboración en diferentes ciudades de cartas orgánicas municipales constituye una extraordinaria oportunidad para actualizar y repensar su marco normativo, la organización de los órganos de gobierno municipal y la fijación de una serie de principios y valores guía para el desarrollo de políticas públicas locales.

En ese contexto, analizando las cartas municipales sancionadas en los últimos años, pueden comprobarse que en ellas aparecen plasmadas un conjunto de nuevas temáticas de la agenda local, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con ética pública, integridad y transparencia en la gestión municipal, no sólo como valores para la acción, sino a través de distintas iniciativas y dispositivos específicos, lo que pone de manifiesto su atención en la temática, lo que traen consigo muchos desafíos.

En el plano de las políticas públicas el ámbito municipal constituye un escenario propicio y necesario para seguir avanzando en temas conexos tales como: nuevas respuestas y canales de acercamiento con la ciudadanía, el afianzamiento del derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales, el fomento de la reutilización de datos abiertos, las funciones de las áreas institucionales específicas y el fortalecimiento de su gestión, sus relaciones e implicancia de la sociedad civil, nuevas formas de control, los estándares de cumplimiento y la evaluación de procesos, la implicancia de la tecnología y la Inteligencia Artificial en los procesos públicos, entre muchos otros temas que abren nuevos interrogantes.

Pero muchas veces los gobiernos locales que quieren iniciar procesos de cambio, no solo en éstos y sino en otros temas de innovación pública, se enfrentan a una situación de necesidad de marcos referenciales, herramientas e incentivos para llevarlos a cabo, lo que determina que con asiduidad se recurra en forma casi aislada a soluciones normativas.

Pero las normas “deben germinar o aún mejor, ser el resultado de una germinación”, en efecto, aparte y en simultáneo con actualizaciones y reformas normativas, se necesita tener en cuenta su contextualización y aprehensión ciudadana, por lo tanto se requiere también como tarea insoslayable, propiciar y fortalecer cambios de comportamientos, que arraiguen y hagan crecer cultura de la integridad, para la consolidación de mejores prácticas, procesos y resultados que eleven los estándares de las actuaciones públicas, en beneficio del conjunto social.

Bibliografía:

“Código de Ética Transparencia e integridad en la Obra Pública”, (2021), Ministerio de Obras Públicas de la Nación, República Argentina.

Fidyka, Leopoldo (2020). "Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos". Revista Argentina de Derecho Municipal. Número 5, mayo de 2020. Editores Fondo Editorial, República Argentina.

Fidyka, Leopoldo (2021). “Trazos para la Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales”. Estudio comparado Lago Puelo (Chubut); Oliva (Córdoba); San Ignacio (Misiones); San Lorenzo (Salta). Editorial Autores de Argentina. ESEIAP, Buenos Aires.

“Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales” (2020). Subsecretaría de Integridad y Transparencia de la Oficina Anticorrupción, República Argentina.

Larocca, Ana Carina (2019). “Ética pública y conflictos de intereses Estudio para su prevención y su adecuada gestión”. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Oficina Anticorrupción. República Argentina.

“Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública”, (2017). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

Legislación:

- Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Antigua. Guatemala, 26 y 27 de julio de 2018.
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la ONU el 31 de octubre de 2003 y aprobada por Ley 26.097.
- Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la OEA el 29 de marzo de 1996 y ratificada por Ley 24.759.
- Ley Nacional 25.188: Ética en el Ejercicio de la Función Pública.
- Ley Nacional 25.233: Creación de la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ley Nacional 27.275: Derecho de Acceso a la Información Pública.

Cartas Orgánicas Municipales de las ciudades de: Gaiman, Lago Puelo, Sarmiento, (Provincia de Chubut); Oliva, (Córdoba); Colonia Wanda, Dos de Mayo, Puerto Esperanza, San Ignacio, San Javier, San Pedro, Veinticinco de Mayo, (Misiones); Senillosa, (Neuquén); Guardia Mitre, Los Menucos, (Río Negro); y La Merced, Prof. Salvador Mazza, San Lorenzo, Santa Victoria Este, (Salta).