

## INFORME – CLÁUSULA TRANSITORIA.-

### I.- INTRODUCCIÓN.-

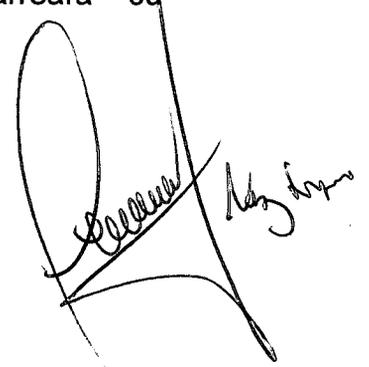
La incorporación de disposiciones transitorias en los textos normativos se ha ido consolidando en una técnica legislativa **conveniente a los fines de articular el traspaso de un sistema a otro nuevo que se genera, evitando desencuentros en su puesta en práctica.**

Ello, **máxime, cuando se trata de reformas en las bases mismas del orden jurídico** como es el caso de las cartas orgánicas municipales donde está en juego el funcionamiento de instituciones fundamentales locales.

De igual modo, **pueden aparentar conferir efecto retroactivo a prescripciones del texto cuya entrada en vigor preparan o acompañan, por tal razón su incorporación dentro de textos normativos debe ser limitada,** y sólo procurar esclarecer los alcances de situaciones aún no consolidadas a la luz de la normativa anterior y que resultan comprendidas por las nuevas reglas cuya vigencia es inminente.

Las mencionadas "normas transitorias" **son, entonces, una especie de directrices, dispuestas a ordenar el tránsito normativo y los derechos y deberes que como tal son alcanzados por la reforma normativa de que se trate,** y generalmente alcanzan algún colectivo de sujetos pasivos claramente determinados.

Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza de la práctica legislativa bajo análisis, el contexto sociocultural de la ciudad de Ushuaia y concretamente los antecedentes jurisprudenciales y parlamentarios, a continuación se abordarán las consecuencias que acarreará su incorporación al nuevo ordenamiento jurídico de tercer nivel.



## II.- LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS TRANSITORIAS CONFORME DICTAMENES DE MINORÍA DEL ASUNTO N°308 SE TORNAN ARGUMENTOS REINCIDENTES (CUESTIÓN REEDITADA).-

El primer Dictamen de la minoría que cuenta con cuatro suscriptores (Fadul, Branca, Tavarone y Hoyos) propugna la siguiente cláusula transitoria: *“A los fines de lo dispuesto por el Artículo 148° de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia el ciudadano que se encuentre desempeñando su segundo mandato consecutivo en calidad de Intendente al momento de la promulgación de la Ordenanza Municipal 5958/21, sólo podrá ser elegido para el mismo cargo transcurrido un período completo desde la expiración de su segundo mandato consecutivo para el cual fue elegido”.-*

Por su parte, el segundo Dictamen de la minoría (Requejado – Canga) impulsa la cláusula transitoria que a continuación se transcribe: *“El artículo 148 de esta Carta Orgánica Municipal entra en vigencia desde el momento mismo en que sea jurada por las autoridades municipales de conformidad con sus arts. 155, 191, subsiguientes y concordantes, quedando vedado presentarse a elecciones a Intendente al ciudadano que se hallare en ejercicio de ese cargo en segundo mandato consecutivo de forma concomitante a la presente reforma.”*

En la Convención Constituyente de 2001, a partir de una revisión de los debates de los convencionales autores de la actual Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Ushuaia, se advierte que **el tema relativo a la reelección del Intendente Municipal fue suficientemente debatido y con la claridad concreta que surge de las propias palabras de quienes se refirieron explícitamente a ello.** Con fundamentación de sus dichos hablaron en aquella oportunidad los convencionales Cambas,

Zampella, Villegas, Tavarone (en algunos casos insertando o relacionando el tema con la posibilidad o no de los convencionales de participar en elecciones para cargos establecidos en la nueva Carta Orgánica a dictar).

Con dicho antecedente, deberíamos cuestionarnos nuevamente en esta instancia la conveniencia de reeditar una discusión que ya ha sido tratada en el marco de la Convención Constituyente del 2001, y en ese marco **debemos recordar que el planteo de una cláusula transitoria, con idéntico contenido que los proyectos obrantes en los dictámenes de las minorías, ya transitó el curso normal del procedimiento parlamentario.**

Desde ese punto de partida, queremos hacer notar que insertar nuevamente la discusión sobre la limitación que contiene la cláusula transitoria es pasar por alto la voluntad popular, ya que en el caso concreto no estamos en presencia del reconocimiento de nuevos derechos, principios y dogmas, sino concretamente ante una restricción que tiene nombre y apellido, y esto no fue el reflejo del electorado en oportunidad de elegir a su representante en el cargo Ejecutivo de este Municipio, quienes han legitimado en sus funciones con el 54,80% de los votos en las últimas elecciones.

**Recordemos que en el 2001, algunos Convencionales impulsaron la implementación de una Cláusula Transitoria que tenía como único objetivo impedir la candidatura de quien resultó luego electo con el 45,76% de los votos, y justamente con el suceso de los hechos vemos que la intención de algunos Convencionales del 2001, que hoy también forman parte de este cuerpo, sólo propugnaban una cláusula proscriptiva por el temor a ir a elecciones con la participación de un ciudadano que luego resultó electo.**

**Paradójicamente se vuelve a traer a la mesa de discusión un asunto que, como se dijo, fue resuelto política y judicialmente, el único**

cambio es que hoy el ciudadano que se intenta proscribir es el actual titular del Departamento Ejecutivo Municipal.

En caso de no tomar como antecedente a la Convención Constituyente del 2001, y por tanto el debate generado por sus autoridades electas, como así también sus manifestaciones allí vertidas y la precisión con la que se advirtió de las “consecuencias” a que podía derivar la no inclusión de la pretendida Cláusula Transitoria, obligadamente nos exige analizar qué ha sucedido en los años que transitaron desde la sanción de aquella Carta Orgánica.

Todos los gobiernos municipales y por lo tanto las distintas fuerzas políticas que formaron parte en cada período, han ejercido la gestión del Departamento Ejecutivo Municipal con un excelente nivel de estabilidad política local. De hecho, podemos apreciar que durante el lapso temporal de la historia en que nos ha regido la Carta Orgánica Municipal, las distintas fuerzas políticas se han ido alternando en el poder, de ese modo se legitima al electorado, reconociéndole **el derecho de elegir libremente a sus representantes conforme un orden jurídico concreto, el cual comienza a tener eficacia una vez que fuera puesto en vigencia.**

En el contexto social que atravesamos, insertar una cláusula transitoria del modo proyectado, implicaría un desconocimiento de la voluntad del electorado, y un acto absolutamente discriminatorio.

### III.- ACTO DISCRIMINATORIO- PROSCRIPCIÓN POLÍTICA.-

Como se mencionó en el apartado anterior, la cláusula transitoria que se intenta incorporar en relación al artículo 148 constituye sólo un acto discriminatorio, ya que no podemos perder de vista los antecedentes sobre la cuestión que desencadenó en el resultado político y judicial que todos conocemos, hoy en esta Convención Constituyente se intenta proscribir a un ciudadano.

Actualmente existe un temor de algunos convencionales, que se funda justamente en los antecedentes citados, pero que llamativamente vuelven a plantear el mismo asunto para impedir la posible participación en los futuros comicios del actual Intendente de la Ciudad de Ushuaia.

A partir de la entrada en vigencia de un nuevo orden normativo, **no podemos fundar la incorporación de la cláusula transitoria manifestando que existe una posible afectación de la Alternancia en el Poder.**

**Esto no es así, ya que la alternancia requiere de la existencia de un régimen democrático que permita la competencia real y equitativa de los partidos políticos, así como la expresión periódica de la voluntad ciudadana mediante un sistema electoral eficaz, objetivo e imparcial.**

**Con el nuevo orden normativo, nos encontramos en presencia de todos los elementos que garantizan la alternancia en el poder, y en ese punto es de vital importancia que el nuevo esquema de derechos y principios que va regir la vida de nuestra ciudad garantice a todos los ciudadanos la participación democrática.**

Ahora bien, el hecho de insertar una cláusula de proscripción en el texto del nuevo orden normativo, demuestra a las claras **que existen intereses personales de algunos Convencionales** que intentan tomar el actual mandato que otorgó el pueblo como un trampolín para participar de

futuras contiendas electorales con el espacio totalmente despejado, apartando una figura política que posee un respaldo popular y generalizado de los ciudadanos de Ushuaia. Es con ese claro objetivo que se utilizan maniobras de difícil ensamble con el sistema democrático como el que poseemos.

#### **IV.- LEGALIDAD DE LA REELECCIÓN CONFORME LOS ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y SU CONSECUENTE RECEPCIÓN EN LOS TRIBUNALES PROVINCIALES. CUESTIÓN YA RESUELTA.-**

De acuerdo a vastos antecedentes jurisprudenciales, la cuestión en relación a la reelección en distintas jurisdicciones del país, en idénticas condiciones a las que nos encontramos transitando, han sido reafirmadas por distintos niveles de los órganos de justicia.

A nivel provincial, contamos con los 3 precedentes en relación a la cuestión GARRAMUÑO. Sobre el particular, debemos tener presente que, como se dijo, es un tema resuelto a nivel judicial.

- Elección Municipal 2003 Decreto N° 394/03 " - Incidente: Impugnación a la candidatura a Intendente del Ingeniero Jorge GARRAMUÑO – Juzgado Electoral de la Provincia de Tierra del Fuego.
- ELECCIÓN MUNICIPAL/ 2003 Decreto N° 394/03 s/ Convocatoria a Intendente y siete (7) Concejales Titulares y siete (7) Concejales Suplentes. Incidente: Impugnación a la candidatura a Intendente del Ingeniero Jorge GARRAMUÑO", de la Cámara de Apelaciones de Río Grande.
- "GARRAMUÑO, Jorge Alberto s/ Acción Meramente Declarativa - Medida Cautelar -", expte. N°1.640/03, de la Secretaria de Demandas Originarias del Superior Tribunal de Justicia.

## V.- IRRETROACTIVIDAD EXPRESA.-

El principio fundamental que preside las cuestiones atinentes a la vigencia de las normas en el tiempo, es el de la **irretroactividad de la ley: es decir, que toda nueva disposición rige para el futuro y no tiene posibilidad de atrapar situaciones consumadas o consolidadas bajo la vigencia y el amparo de la normativa anterior.**

Asimismo, como ya se ha señalado en el derecho privado con motivo de la abundantísima doctrina que ha enriquecido el art. 3 del Código Civil (hoy derogado pero con similar redacción contiene el actual del Código Civil y Comercial de la Nación), este principio encuentra su correlato lógico en otro que determina la presunción de conocimiento del derecho "*iure et de iure*" desde el momento de su publicación. **En síntesis, el impedimento de la retroactividad o proyección hacia el pasado de los efectos de una norma importa una conclusión que se infiere de su propia naturaleza, y constituye la garantía de certeza y estabilidad, obteniendo así uno de los objetivos fundamentales del Estado de Derecho en su propósito de organizar una comunidad.**

Bajo el análisis conceptual realizado precedentemente, deviene imperioso que todos los Convencionales proyecten los efectos del nuevo orden normativo sólo hacia el futuro, no pudiendo retrotraer los efectos a situaciones acaecidas con anterioridad o resueltas y consumadas a la luz de la operatoria de la Carta Orgánica sancionada en 2002.

Ahora bien, si por un momento dejamos de lado los antecedentes jurisprudenciales y la cuestión que se circunscribe a reeditar un debate que formó parte de la Convención Constituyente del 2001, y al margen de todo ello propugnamos la incorporación de una Cláusula Transitoria en el nuevo orden normativo que impida la presentación como candidato al Departamento Ejecutivo Municipal, de aquel ciudadano que transitó dicha

función bajo el imperio del viejo orden, **se vulneraría el principio de igualdad consagrado por el Art. 16 de la Constitución Nacional que exige la paridad de tratamiento en idénticas circunstancias por una sola y misma ley**; esto implica excluir la hipótesis de concurrencia de dos leyes pugnando por su aplicación para componer un conflicto de intereses y al mismo tiempo el disloque de una misma e idéntica situación fáctica para someterla a leyes distintas.

## VI.- AFECTACIÓN DEL DERECHO POLÍTICO PASIVO.-

El derecho a participar en elecciones comprende tanto al sufragio activo como al sufragio pasivo; y que en particular este último consiste en **el derecho individual que tiene toda persona a postularse –a través de los mecanismos y procedimientos legales vigentes– como candidato para ocupar un cargo determinado mediante el mandato otorgado por el pueblo a través del sufragio<sup>1</sup>.**

Vale la pena recordar que toda la actividad desarrollada durante un proceso electoral por los distintos actores políticos no tiene otra finalidad que la de sugerir o poner a consideración del electorado las ciudadanas y los ciudadanos más aptos para ocupar los cargos y/o bancas en juego en una elección determinada; individuos estos que mediante una representación anterior o a través de la propuesta autorizada por un grupo de electores, tienen el derecho de intervenir por sí o por medio de los partidos políticos en los distintos pasos que conforman una elección popular, ejerciendo de esta forma el sufragio pasivo.

En ese marco, y siguiendo a Imarisio<sup>2</sup>, diremos que existen ciertos impedimentos para ser candidatos, y en la cuestión que aquí nos atañe mencionaremos las inelegibilidades, las cuáles se caracterizan por proteger el libre y democrático uso del derecho de sufragio activo del electorado, procurando evitar perturbaciones que pudieren emanar de la ausencia de imparcialidad de los órganos electorales a cargo del proceso electoral, o por la presión que, desde el Estado, pudieren desarrollar aquellos sujetos investidos de la condición de funcionarios de los órganos de poder, en procura de beneficios propios<sup>3</sup>. Tales riesgos son neutralizados mediante la

---

<sup>1</sup> Ver Pérez Corti, José M., Derecho Electoral Argentino. Nociones, 2da ed., Córdoba, Advocatus, 2012, p. 153 y ss.

<sup>2</sup> Imarisio, Luca, Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali. Profili costituzionali, Napoli, Jovene Editore, 2008

<sup>3</sup> Aragón Reyes, Manuel, afirma que “No tienen por objeto inmediato procurar o garantizar el desempeño con libertad, independencia e incluso eficacia del cargo para el que se ha sido elegido (...) pero sí persiguen

desposesión aplicada a determinados sujetos del derecho de sufragio pasivo, impidiéndoles así ser candidatos.

Ahora bien, a partir del diseño de un régimen armónico de inelegibilidades será posible incorporar previsiones destinadas a contener situaciones que han generado ciertas particularidades en el desarrollo de un proceso electoral.

Más allá de cada hipótesis y la forma como sean reguladas, la ciudadanía está exigiéndonos que comencemos a debatir y a trabajar en el desarrollo de criterios objetivos de inelegibilidad que permitan transparentar la función representativa que deben cumplir los ciudadanos electos.

Es en este marco, que se puede afirmar que **una cláusula transitoria que limite la participación de un ciudadano, sólo teniendo en consideración criterios subjetivos, es pasible de ser calificada como una afectación real del derecho político pasivo.**

**La mencionada afectación, va de la mano de la afectación severa de la soberanía popular, restringiendo la posibilidad de elegir libremente a sus representantes a la luz de un único orden jurídico vigente.**

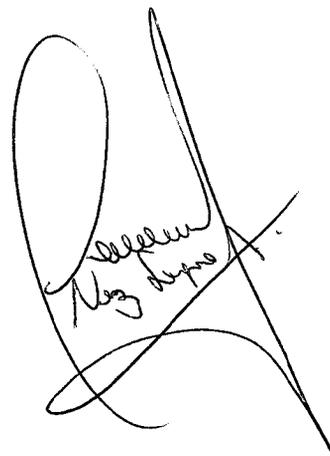
## **VII.- A MODO DE CONCLUSIÓN:**

A lo largo del presente análisis, ha quedado de resalto que la cláusula transitoria relacionada con el artículo 148 tiene como único objetivo proscribir a un ciudadano de la posible participación en elecciones democráticas bajo el imperio del nuevo orden jurídico. Contiene una marcada connotación negativa, y por tanto se erige como uno de los mayores actos discriminatorios que un Cuerpo Colegiado podría sancionar.

**Las normas personificadas, es decir, dirigidas a un sujeto particular y conformadas bajo un concepto negativo contienen elementos que atentan contra el sistema político y de gobierno y en mayor medida contra la soberanía popular, pudiendo resumir los grados de afectación en base a las siguientes consecuencias:**

1. En caso de imponer una inhabilitación para ser candidato, se debería imposibilitar a todos los convencionales constituyentes.
2. Limitación y vulneración a la voluntad popular.
3. Carta Orgánica a medida de los futuros aspirantes.
4. Persigue la proscripción de un ciudadano en particular.
5. Una minoría define sobre una amplia mayoría.
6. El temor de los Convencionales Constituyentes ante la posible participación del actual Intendente de la Ciudad de Ushuaia en las próximas elecciones es el único fundamento de la cláusula transitoria, ya que los intereses personales de participar alguno de ellos en los próximos comicios hace necesario, según la visión de éstos, despejar de la contienda electoral a éste ciudadano que tiene un indudable apoyo popular.
7. Se erige como un factor discriminatorio.
8. Cercena el derecho de la comunidad a elegir libremente.

9. Finalmente, debemos señalar que la temática sobre la cual se circunscribe la cuestión de la Cláusula Transitoria es netamente política, cuya discusión se perdió en la Convención Constituyente del año 2001; y al trasladar el mismo asunto en la esfera judicial el resultado es el que todos conocemos al reconocer la posibilidad de ser candidato a un ciudadano que reunía las condiciones para serlo conforme el nuevo ordenamiento jurídico.



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Alejandro Portales". The signature is stylized and includes a large, sweeping flourish that loops back under the name.