



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

PROCESO DE TRANSICIÓN REPUBLICANA

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- Objeto. El objeto de la presente Ley es regular el proceso de transición de la Administración entre el gobierno en funciones y el gobierno electo en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 2º.- Principios. Los funcionarios del gobierno saliente y los representantes del gobierno electo cumplirán los pasos legales pertinentes de manera ordenada y eficaz, absteniéndose de generar acciones que obstaculicen el proceso de transición gubernamental o perturben la normalidad de la gestión de los actos de gobierno.

Asimismo, la reglamentación de la presente Ley promoverá la rutinización y profesionalización del proceso de transición basado en la responsabilidad y empoderamiento de funcionarios de carrera del estado.

Los funcionarios del gobierno saliente tienen la responsabilidad de cooperar con el proceso de transición y suministrar toda la información pertinente sobre el estado de la Administración central, organismos centralizados y/o descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Frente a dudas, vacíos legales, ambigüedades o vaguedades referidos a los alcances de la presente Ley, se favorecerá la posición del gobierno electo.

Artículo 3º.- Transición. Se entiende por transición al proceso de cambio de la Administración del Poder Ejecutivo Nacional, que se inicia a la cero (0.00) hora del día siguiente de emitida el Acta de Proclamación de la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación por la Asamblea Legislativa, según lo previsto por el artículo 97 o lo determinado en el artículo 98 de la Constitución Nacional, según corresponda, y finaliza con la jura de asunción de las autoridades entrantes.

El Presidente de la Nación electo se encontrará en condiciones de asumir el cargo a la cero (0.00) hora del día siguiente al de la finalización del mandato del Presidente de la Nación saliente.

Este período temporal no obsta a que las partes realicen todos los actos necesarios para planificar con anticipación el proceso.

Artículo 4º.- Transición de común acuerdo. Conocidos los resultados finales del escrutinio provisorio provistos por el Ministerio del Interior, Vivienda y Obras Públicas, el Presidente de la Nación saliente y el Presidente de la Nación electo podrán, de común acuerdo, iniciar el proceso de transición democrática.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 5°.- Autoridad de Aplicación. La Autoridad de Aplicación de la presente Ley es la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.

CAPITULO II EQUIPO DE TRANSICIÓN REPUBLICANA

Artículo 6°.- Equipo de transición republicana. El Jefe de Gabinete conformará un equipo de transición republicana con los siguientes integrantes:

- a) Jefe de Gabinete de Ministros;
- b) Síndico General de la Nación;
- c) Grupo de representantes del gobierno saliente;
- d) Grupo de representantes del gobierno entrante.

CAPITULO III JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

Artículo 7°.- Responsabilidad del Jefe de Gabinete: Serán responsabilidades del Jefe de Gabinete:

- a) Actuar como facilitador del proceso de transición procurando su desarrollo dentro de los márgenes dispuestos por la presente Ley y contactar a los responsables técnicos adecuados para la cooperación necesaria.
- b) Articular las reuniones entre los grupos de representantes de los gobiernos saliente y entrante para alcanzar una transición ordenada y cooperativa entre las partes, de acuerdo a la presente ley. El Escribano General de la Nación redactará las actas y dará fe pública del contenido de las reuniones.
- c) Velar por el cumplimiento de todos los actos simbólicos de entrega de mando, de conformidad con los usos, costumbres y/o reglamentos de protocolo existentes.
- d) Designar a los funcionarios de carrera de la planta permanente del estado en los cuales se deleguen las cuestiones operativas que efectivicen el proceso de manera eficaz.

CAPITULO IV SÍNDICO GENERAL DE LA NACIÓN

Artículo 8°.- Responsabilidades del Síndico General. Serán responsabilidades del Síndico General:

- a) Recabar los informes de gestión con el contenido dispuesto en el artículo 15.
- b) Identificar con anticipación a funcionarios de la planta permanente de los organismos estatales que sean responsables operativos para favorecer la rutinización y profesionalización del proceso de transición.
- c) Intimar a los funcionarios responsables a entregar sus informes de gestión en el plazo indicado en el artículo 16.
- d) Fiscalizar que los informes de gestión cumplan con los contenidos establecidos por la presente Ley.



H. Cámara de Diputados de la Nación

- e) Garantizar que la información proporcionada cumpla con los estándares de control presupuestario, contable, financiero, económico, patrimonial, legal y de gestión vigentes en la Sindicatura General de la Nación.
- f) Solicitar, a pedido del grupo de representantes del gobierno electo, informes complementarios al resto de las dependencias del Poder Ejecutivo Nacional sobre cualquier tema de interés.
- g) Solicitar información específica por cuestiones de gestión urgentes que requieran una continuidad para evitar posibles contingencias naturales, sociales o de infraestructura.
- h) Facilitar la obtención de la información a las autoridades entrantes.

CAPITULO V

GRUPO DE REPRESENTANTES DEL GOBIERNO SALIENTE

Artículo 9°.- Conformación voluntaria. El Poder Ejecutivo Nacional saliente deberá conformar y anunciar públicamente un grupo de representantes, en un plazo no mayor a las cuarenta y ocho (48) horas posteriores al inicio del proceso de transición según lo indica el artículo 3° o en el marco de la transición de común acuerdo prevista en el artículo 4° de la presente Ley.

Artículo 10.- Conformación automática. En caso que el Poder Ejecutivo Nacional saliente no cumpla en tiempo y forma con lo dispuesto por el artículo 8°, quedará automáticamente constituido el grupo de representantes del gobierno integrado por los Ministros del Interior, Vivienda y Obras Públicas; de Hacienda; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; de Producción y Trabajo; Ministerio de Transporte; de Salud y Desarrollo Social; de Seguridad; de Agricultura, Ganadería y Pesca; o los que ejerzan sus funciones. Ello hasta tanto se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo precedente.

Artículo 11.- Responsabilidad del grupo de representantes del gobierno saliente. Serán responsabilidades del grupo de representantes del gobierno saliente:

- a) Guiarse con diligencia en virtud de los principios del artículo 2° de la presente Ley.
- b) Asistir a las reuniones pautadas en el marco del Equipo de Transición.
- c) Realizar informes complementarios de interés del grupo de representantes del gobierno entrante.
- d) Brindar toda la asistencia necesaria que en virtud de la reglamentación se establezca en orden a que el gobierno entrante cuente con las herramientas de logística, comunicación, transporte, seguridad, vínculo con potencias extranjeras y/o toda otra necesidad operativa que facilite la puesta en marcha del nuevo gobierno.

CAPITULO VI

GRUPO DE REPRESENTANTES DEL GOBIERNO ELECTO



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 12.- Conformación del grupo de representantes. El Jefe de Gobierno electo designará a un grupo de representantes.

Artículo 13.- Responsabilidad del grupo de representantes. Serán responsabilidades del grupo de representantes del gobierno entrante:

- a) Guiarse con diligencia en virtud de los principios del artículo 2° de la presente Ley.
- b) Asistir a las reuniones pautadas en el marco del Equipo de Transición.
- c) Requerir al Síndico General de la Nación los informes de gestión del artículo 15 y los informes complementarios que sean de interés o se vinculen a cuestiones de gestión urgentes.
- d) Suscribir el Informe Final de Transición.
- e) Informar de todo aporte, contribución o asistencia paga o ad honorem que realice cualquier persona física o jurídica en el período de transición. Solicitar al gobierno saliente las herramientas necesarias que impliquen cuestiones operativas, logísticas, comunicacionales y/o toda otra función necesaria para poner en marcha el gobierno electo. Registrar reuniones, audiencias y dar publicidad a la gestión de intereses privados del presidente electo en este período.

CAPITULO VII INFORMES DE GESTIÓN PARA LA TRANSICIÓN

Artículo 14.- Ámbito de Aplicación. Todos los funcionarios de los primeros niveles de todo el Sector Público Nacional, determinado en el artículo 9° de la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el servicio de deuda pública, las obligaciones a cargo del tesoro, los bancos públicos y los entes interjurisdiccionales están obligados a presentar informes de gestión de acuerdo con los contenidos establecidos en la presente Ley.

Artículo 15.- Contenido. Los informes de gestión tienen carácter de declaración jurada y deben contener, como mínimo, la siguiente información:

- a) Los planes, proyectos o programas correspondientes al área durante la última gestión;
- b) La situación presupuestaria y financiera, detalle de los préstamos financieros en gestión, otorgados y solicitados, nivel de endeudamiento total, especificando las obligaciones de corto plazo y el estado de deuda con los proveedores;
- c) Un inventario de bienes, depósitos, disponibilidades monetarias y obligaciones exigibles;
- d) Los recursos humanos distribuidos por organismos descentralizados, ministerios, secretarías y direcciones, personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación, detallando sus respectivas funciones.
- e) La situación de todos los procesos judiciales y arbitrales en los que organismos descentralizados, ministerios, secretarías y/o direcciones sean parte;
- f) Un listado de todas las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas, adquisiciones de bienes y servicios que se encuentren en curso o pendientes, especificando características, montos y proveedores;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- g) El estado en que se encuentran los permisos, autorizaciones y/o concesiones de servicios y obras otorgadas por el área;
- h) Las cuestiones de gestión que revistan carácter urgente, entendiéndose como tales aquellos asuntos que requieran toma de decisiones, tratamiento o atención prioritaria dentro de los treinta (30) días de finalizado el período de transición.

Los informes de gestión podrán hacer referencia a la información publicada o disponible de acceso público vía Web. En todos los casos deberán ser públicos.

Artículo 16.- Plazo de Presentación. Los informes de gestión deben ser presentados por los funcionarios correspondientes durante el proceso de transición indicado en el artículo 3°. El Síndico General de la Nación intimará a los funcionarios responsables a su cumplimiento.

Artículo 17.- Informe Final de Transición. El informe final de transición será confeccionado por el grupo de representantes del gobierno electo y contendrá un análisis de la información recabada en general y del funcionamiento del proceso de transición en particular. La información contenida en el informe final de transición deberá publicarse al día siguiente de su presentación en la página Web del Gobierno Nacional, en formato abierto disponible para la ciudadanía, y girarse al Congreso de la Nación. La Auditoría General de la Nación deberá requerir los informes adicionales que crea necesarios para garantizar la transparencia y el control posterior del proceso.

Artículo 18.- Procedimiento relacionado con información confidencial. La información clasificada como confidencial, estará reservada única y exclusivamente al Presidente de la Nación saliente y al Presidente de la Nación electo, no pudiendo ser publicada.

CAPITULO VIII JURA Y TRASPASO DEL MANDO

Artículo 19.- Juramento. En los términos del artículo 93 de la Constitución Nacional, la fórmula electa a Presidente y Vicepresidente de la Nación debe prestar juramento ante el Congreso de la Nación reunido en Asamblea Legislativa.

Artículo 20.- Ceremonia del traspaso del mando. Una vez realizada la jura, en el mismo día, el Presidente de la Nación saliente le hará entrega de los atributos del mando al Presidente de la Nación electo en un acto en la Casa de Gobierno, salvo que ambos de común acuerdo, convengan que se realice en el Congreso de la Nación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

CAPITULO IX SANCIONES

Artículo 21.- Sanciones. Los funcionarios obligados que no cumplieran con las disposiciones de la presente Ley incurrirán en falta grave conforme al Régimen Disciplinario previsto en la Ley N° 25.164, del Marco Regulatorio de Empleo Público Nacional, sin perjuicio de las sanciones civiles y/o penales que pudieren corresponder.

CAPITULO X DISPOSICIONES FINALES

Artículo 22.- Plazos. Los plazos se computarán como días corridos. Su vencimiento en día inhábil administrativo, se trasladará al día hábil siguiente, salvo expresa disposición en contrario.

Artículo 23.- Publicación y reglamentación. La presente entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial y será reglamentada dentro de los treinta (30) días.

Artículo 24.- Sustitúyese el artículo 120 del Código Nacional Electoral, Ley N° 19.945 y modificatorias por el siguiente texto:

“Artículo 120.- Cómputo final. La Junta sumará los resultados de las mesas ateniéndose a las cifras consignadas en las actas, a las que se adicionarán los votos que hubieren sido recurridos y resultaren válidos y los indebidamente impugnados y declarados válidos, de los que se dejará constancia en el acta final, acordando luego un dictamen sobre las causas que a su juicio funden la validez o nulidad de la elección.

En el caso de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación las Juntas Electorales Nacionales, dentro del plazo indicado en el primer párrafo del artículo 112, comunicarán los resultados al presidente del Senado de la Nación. El mismo convocará de inmediato a la Asamblea Legislativa, la que procederá a hacer la sumatoria para determinar si la fórmula más votada ha logrado la mayoría prevista en el artículo 97 de la Constitución Nacional o si se han producido las circunstancias del artículo 98 o si, por el contrario, se deberá realizar una segunda vuelta electoral conforme lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Nacional.

En este último supuesto se hará saber tal circunstancia al Poder Ejecutivo nacional y a los apoderados de los partidos políticos, cuyas fórmulas se encuentren en condiciones de participar en la segunda vuelta.

La Asamblea Legislativa comunicará los resultados definitivos de la primera vuelta electoral dentro del plazo de quince (15) días corridos de haberse realizado la misma.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La Asamblea Legislativa comunicará los resultados definitivos de la segunda vuelta electoral dentro del plazo de cinco (5) días corridos de haberse realizado la misma.”

Artículo 25.- Comuníquese, etc.

**Paula Oliveto Lago
Maximiliano Ferraro**



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Sra. Presidenta:

La Constitución Nacional adopta para el gobierno la forma representativa republicana federal. Según el maestro Germán J. Bidart Campos¹ la forma de gobierno republicana tiene las siguientes características: división de poderes; elección popular de los gobernantes; temporalidad del ejercicio del poder; publicidad de los actos de gobierno; responsabilidad de los gobernantes e igualdad ante la ley.

La presente iniciativa tiene como objetivo fundamental el fortalecimiento de nuestro sistema de gobierno en relación al ejercicio temporal del poder público y la consecuente necesidad de una transición ordenada entre la administración saliente y la entrante.

Elo así, la temporalidad en el ejercicio de poder comprende espacios de interregno o transición entre un gobierno y otro y, que dichos períodos pueden ser entendidos como eventos políticos y comunicativos que consisten en el traspaso de mando que otorguen la posibilidad, al nuevo gobernante electo, de conocer y recibir del gobernante saliente toda la información necesaria para la implementación, previsión y elaboración del nuevo programa de gestión.

En este marco se entiende que los funcionarios del gobierno saliente y los representantes del gobierno electo deben cumplir los pasos legales pertinentes de manera ordenada y eficaz, absteniéndose de generar acciones que obstaculicen el proceso de transición gubernamental o perturben la normalidad de la gestión de los actos de gobierno. Los funcionarios del gobierno saliente deben tener la responsabilidad de cooperar con el proceso de transición y suministrar toda la información necesaria sobre el estado de la Administración central, organismos centralizados y/o descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. En tanto, frente a dudas, vacíos legales, ambigüedades o vaguedades referidos a los alcances de lo normado en este proyecto debe favorecerse la posición del gobierno electo.

Dichos períodos de interregno o transición a lo largo de la historia han generado inconvenientes, parálisis, perjuicios y gastos innecesarios que afectan a los gobiernos entrantes pero, fundamentalmente, al Estado, entendido éste como una organización permanente independientemente de la transitoriedad de los gobiernos de turno.

En el derecho comparado encontramos el origen de la regulación de los períodos de transición en los Estados Unidos de América a través de la Presidential Transition Act de 1963 y sus posteriores

¹ BIDART CAMPOS, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, 1997, Ed. Ediar.



H. Cámara de Diputados de la Nación

enmiendas (incluyendo la Executive Order Facilitation of a Presidential Transition dictada por el Presidente Barack Obama, en mayo de 2016).

En la transición entre Truman y Eisenhower, el presidente saliente –que era vicepresidente de Roosevelt quien falleciera en abril de 1945– se vio en dificultades de realizar una transición con información completa y suficiente por su calidad de presidente sustituto. Dicha situación lo enfrentó a la necesidad de organización de una oficina encargada de las transiciones gubernamentales. El objetivo de la oficina sería actuar como facilitadora de la constitución de equipos de transición que trabajen previamente recabando información posible para un efectivo traspaso de gobierno y que, de esa manera, no se vea alterada la funcionalidad de la gran maquinaria estatal.

En nuestro país, las provincias de Mendoza, Neuquén, Corrientes y Córdoba cuentan con instrumentos legales para afrontar esta situación típica de un gobierno republicano. A nivel internacional encontramos el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura y regulaciones nacionales como en el caso de Estados Unidos, España, Canadá, Brasil² y Puerto Rico³.

En la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba la Ordenanza N° 12.523 establece un proceso de diálogo e intercambio de información entre representantes del gobierno municipal saliente y en entrante para ordenar y transparentar el traspaso de funciones.

Particularmente, en la Provincia de Neuquén, la Ley N° 2.720 y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 5.640 regulan el traspaso de las funciones de gobierno. Además, existen varios proyectos presentados en el Congreso de la Nación y en las legislaturas provinciales sobre la temática.

El presente proyecto establece como principios rectores la necesidad de que las partes cumplan los pasos legales de manera ordenada y eficaz absteniéndose de generar acciones que obstaculicen o perturben la normalidad de la gestión de los actos de gobierno, así como también, frente a dudas, vacíos legales, ambigüedades o vaguedades referidos a los alcances de la normativa se favorecerá la posición del gobierno electo.

Se establece que se entiende por transición al proceso de cambio de la administración del Poder Ejecutivo Nacional, que se inicia a la cero (0.00) hora del día siguiente de emitida el Acta de Proclamación de la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación por la Asamblea Legislativa, según lo previsto por el artículo 97 o lo determinado en el artículo 98 de la Constitución Nacional, según corresponda, y finaliza con la jura de asunción de las autoridades entrantes. En tanto, el Presidente de la Nación electo se encontrará en condiciones de asumir el cargo a la cero (0.00) hora del día siguiente al de la finalización del mandato del Presidente de la Nación saliente.

² Decretos Presidenciales N° 4199/02 y N°4425/02

³ Disponible en: <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2002/lexl2002197.htm>



H. Cámara de Diputados de la Nación

Además, se regula el proceso de transición de común acuerdo, que se ejecuta cuando conocidos los resultados finales del escrutinio provisorio provistos por el Ministerio del Interior, Vivienda y Obras Públicas, el Presidente de la Nación saliente y el Presidente de la Nación electo podrán, de común acuerdo, iniciar el proceso de transición democrática.

Se regula la creación de un equipo de transición republicana integrado por: el Jefe de Gabinete de Ministros; el Síndico General de la Nación; el Grupo de representantes del gobierno saliente y el Grupo de representantes del gobierno entrante. Se le otorgan responsabilidades al Jefe de Gabinete de Ministros y el Síndico General de la Nación.

Se propicia la conformación de un grupo de representantes del de conformación voluntaria y en su defecto un grupo de conformación automática.

Se define como ámbito de Aplicación a todos los funcionarios de los primeros niveles de todo el Sector Público Nacional, determinado en el artículo 8° de la Ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el servicio de deuda pública, las obligaciones a cargo del tesoro, los bancos públicos y los entes interjurisdiccionales están obligados a presentar informes de gestión.

Además, se establece un procedimiento relacionado con información confidencial, la cual estará reservada única y exclusivamente al Presidente de la Nación saliente y al Presidente de la Nación electo, no pudiendo ser publicada.

Muchos de estos puntos deben ser establecidos con rango legal para que los cambios de gobierno no modifiquen las reglas fácilmente con decisiones administrativas. Los mecanismos formales que se puedan establecer por ley, con el paso del tiempo, van a generar una rutina y hábito por parte de los diferentes gobiernos que favorecerá las políticas de estado y la continuidad de ciertas medidas gubernamentales.

Muchas veces existen incentivos no confesables en las administraciones salientes para dejar “bombas de tiempo” o problemas que pueden estallar con la oculta intención de generar desgaste político a sus contrincantes. El problema de esas trampas es que el afectado último siempre va a ser el ciudadano en particular y las instituciones en general.

Se determina en los términos del artículo 93 de la Constitución Nacional, la fórmula electa a Presidente y Vicepresidente de la Nación debe prestar juramento ante el Congreso de la Nación reunido en Asamblea Legislativa. En tanto, una vez realizada la jura, en el mismo día, el Presidente de la Nación saliente le hará entrega de los atributos de mando al Presidente de la Nación electo en un acto en la Casa de Gobierno, salvo que ambos de común acuerdo, convengan que se realice en el Congreso de la Nación.

Este proyecto esta pensado en una Administración moderna y en la transparencia de la información pública, la cual no pertenece a ningún grupo político, sino que es propiedad de los ciudadanos. Los funcionarios que dejan un gobierno tienen la responsabilidad de asegurar la continuidad jurídica del Estado.

Cuando la justicia argentina tuvo que expedirse sobre una controversia en torno a la transición entre dos presidentes y el momento exacto de finalización y comienzo de los mandatos afirmó, respecto a



H. Cámara de Diputados de la Nación

la ceremonia de transición, que “...no se trata de meras cuestiones protocolares, puesto que se ha llevado al campo de la incertidumbre la interpretación de la Constitución Nacional, por lo que deberá otorgarse la certeza jurídica que tan relevante acto institucional requiere.” (Secretaría Electoral de la Capital Federal, “Macri Mauricio y Otro s/ Formula petición- medida cautelar de no innovar”. Causa 7954/2015), Sentencia del 9 de diciembre de 2015.)

Las transiciones de gobierno han generado problemas en los últimos años. Los ejemplos de Cristina Fernández, Donald Trump y Jair Bolsonaro pueden servir para el presente proyecto.

En diciembre de 2015 el presidente electo Mauricio Macri debía recibir los atributos de cambio de mando por parte de la presidenta en funciones Cristina Fernández. En los días previos a la organización del evento se produjo una controversia sobre el ceremonial del acto. Mientras Cristina Fernández afirmaba que el mismo debía ser realizado en el edificio del Congreso Nacional, el presidente electo insistía en que el artículo 114 de Ceremonial de Presidencia indicaba que los atributos se debían entregar en el Salón Blanco de la Casa Rosada.

Lo que parecía ser una diferencia de formalidades sin importancia, implicó que por primera vez en la historia democrática Argentina un presidente saliente no cumpla con el protocolo de entregar los atributos presidenciales al presidente entrante. En verdad, una aparente discrepancia ceremonial o protocolar se utilizó para intentar deslegitimar a un gobierno entrante.

Tras un fallo judicial del 9 de diciembre del 2015 de la jueza María Romilda Servini, dio lugar al pedido de una medida cautelar por la cual declaró que el mandato presidencial de Cristina Kirchner finalizó en la medianoche del 9 de diciembre de 2015 y el mandato de Mauricio Macri se iniciaba a las 0.00 horas del 10 de diciembre de 2015, pero que hasta que no presten el juramento ante la Asamblea Legislativa la presidencia de la Nación estaría a cargo del Presidente Provisional del Senado, Federico Pinedo¹⁷.

Los atributos de mando, finalmente, fueron entregados al presidente electo, pero sin la legitimidad simbólica que implicaba ver a la presidenta saliente hacerlo. Años más tarde, la expresidenta que incumplió su deber institucional afirmó en un libro lo siguiente: “*Todo Cambiemos quería esa foto mía entregándole el mando a Macri porque no era cualquier otro presidente. Era Cristina, era la 'yegua', la soberbia, la autoritaria, la populista en un acto de rendición*”¹⁸.

Esta situación no produjo perjuicios solamente a nivel protocolar, fue el corolario de un conjunto de situaciones que enturbiaron la transición de la administración. Por ejemplo, no se conocía con certeza cuántas reservas internacionales tenía el Banco Central y existía una incertidumbre por manipulación de las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo del país (INDEC).

Otro ejemplo es el caso de Donald Trump en Estados Unidos. El 6 de enero de 2021, un grupo de seguidores del expresidente Donald Trump asaltó el Capitolio norteamericano, lo que sería un hecho inédito en la historia de la democracia de aquel país. El ataque ocurrió cuando el poder legislativo se aprestaba a certificar la victoria electoral de Joe Biden en las elecciones presidenciales del 2020.

Los manifestantes habían sido convocados el 6 de enero por la mañana a una movilización bajo el lema *Save America*, lo cual es una prueba de la retórica dura que incitaba al movimiento. El argumento era un supuesto fraude electoral que deslegitimaba democráticamente



H. Cámara de Diputados de la Nación

al presidente Biden. En la movilización previa al ataque, Donald Trump les dijo a sus seguidores: *“Luchen. Luchemos como en el infierno. Y si no luchas como en el infierno, ya no van a tener un país”*. También agregó: *“Vamos a caminar hasta el Capitolio. Y vamos a animar a nuestros valientes senadores y congresistas. Y probablemente no vamos a vitorear tanto a algunos de ellos, porque nunca recuperaremos nuestro país con debilidad, tienes que mostrar fuerza y tienes que ser fuerte”*.

La jornada que algunos definieron como sedición, intento de golpe o sublevación terminó con cuatro personas muertas y más de cincuenta y dos detenidos. La radicalización del discurso en aquellos días puso en crisis al Partido Republicano, del cual era candidato Donald Trump. Algunos sectores apoyaron al expresidente, pero otros decidieron mantener cierta distancia frente a los actos perpetrados. Las imágenes de uno de los palacios legislativos más prestigiosos del mundo siendo tomado por una turba recorrió todo el mundo y demostró que la democracia no está garantizada, aún en naciones con larga tradición.

Mas allá de los incidentes y las intenciones del presidente saliente, se destaca que el presidente Biden actuó de manera rápida y previsora para efectivizar la transición de funciones. Ya una vez ganada la interna del partido demócrata al candidato Bernie Sanders, Biden coordinó con su asesor Ted Kaufman el comienzo temprano de la transición. Esto fue fundamental para no generar mayores inconvenientes en el comienzo de la administración Biden, su asesor afirmó entonces que *“Para las administraciones entrantes, la planificación temprana es vital... necesitamos eliminar el estigma de que hacer planes tempranos para una transición es algo presuntuoso... si normalizamos el acto de planificar la transición temprana, estaremos mucho mejor.”*

Es importante destacar que Estados Unidos contaba con una legislación en materia de transiciones presidenciales desde el Presidential Transition Act (PTA) de 1963²², enmiendas posteriores y numerosa legislación reglamentaria al respecto. Éste último punto es una evidencia de la necesidad de trabajar en una legislación similar en nuestro país para evitar eventuales problemas.

Por último, podemos mencionar el caso de Jair Bolsonaro en Brasil. En Brasil, con la proclamación de los resultados por el Tribunal Superior Electoral, se abre un periodo de dos meses regulado por ley. El proceso de transición en Brasil fue regulado en la presidencia de Henrique Cardoso con una serie de normas entre las cuales se destacan los decretos 4.425 y 7.221 y la Ley 10.609²³. La ley de Cardoso establece que el coordinador del equipo de transición puede solicitar datos sobre las cuentas públicas y los proyectos del Gobierno federal. El gobierno saliente tiene la obligación de responder y otorgar todo el apoyo técnico o administrativo necesario para su trabajo.

Frente a la derrota del expresidente Jair Bolsonaro, medios periodísticos informaron lo siguiente: *“Antes de la elección, sembró dudas sobre las urnas electrónicas, dejó en el aire el reconocimiento de los resultados, y denunció que los medios de comunicación y el Tribunal Superior Electoral estaban contra él. La noche electoral se encerró en el Palacio da Alvorada en Brasilia y no se dignó a llamar a su adversario para reconocer el resultado. Esta es la primera vez en democracia que un presidente pierde su reelección. Bolsonaro había presumido de no haber sido vencido nunca en unos comicios en sus más de 30 años en política.”*

Según se pudo conocer del caso



H. Cámara de Diputados de la Nación

brasileño, la normativa creada por el gobierno de Cardoso fue de gran ayuda para evitar una peor deriva anti institucional por parte de Bolsonaro. Las obligaciones y responsabilidades sancionatorias que dichas regulaciones tienen son una buena herramienta para presionar a los funcionarios subalternos que también tienen la responsabilidad de brindar información a los gobiernos entrantes. Como afirmaron medios de comunicación, en aquellos días, *“45 horas después de la derrota, Nogueira ha señalado desde el Palacio da Alvorada en Brasilia que Bolsonaro ha autorizado el inicio de la transición y que solo aguardan la “formalización” de Alckmin como coordinador del equipo de Lula, algo que debería suceder el jueves.”*²⁵

No obstante, la regulación existente no impidió que el 8 de enero de 2023, frente a la derrota electoral, se produzca un hecho conocido como el *Asalto a la plaza de los tres poderes en Brasilia. El hecho implicó que los manifestantes pro-Bolsonaro irrumpieran en la Cámara de los Diputados, atacaran el edificio del Supremo Tribunal Federal e intentaran ingresar al Palacio de Planalto. Esta agresión institucional fue acompañada de violencia política, bloqueos de autopistas, disturbios y vandalismo.*

En el derecho comparado podemos mencionar el caso de Estados Unidos como el más avanzado. En la historia estadounidense existieron transiciones presidenciales complicadas en las que quedó en evidencia la dificultad de definir responsabilidades inmediatas como, por ejemplo, la de Hoover-Roosevelt. En ella se recuerda el poco compromiso de cooperación, sobre todo, en problemas de deuda con Gran Bretaña hicieron que el presidente entrante se desentendiera de los inconvenientes inmediatos hasta que asumiera el cargo⁴³. También se puede mencionar a la transición entre Trump-Biden la cual fue calificada como *“the most tumultuous and disorderly of any transfer of presidential power in the twentieth or twenty-first centuries”*¹.

En el otro extremo, una de las transiciones más ordenadas y cooperativas que se recuerda fue la de Bush-Obama (la cual se produjo en medio de la crisis financiera del 2008), la que se recuerda como un proceso guiado por la buena fe, profesionalismo y comunicación entre los equipos.

El esquema delineado por la Presidential Transition Act de 1963 hace hincapié en garantizar tres ejes fundamentales: recursos económicos suficientes para llevar a cabo el proceso, la rutinización del proceso para lograr la estabilidad y consistencia de este y la burocratización para que no se depende tanto de los liderazgos políticos sino más bien de las estructuras y agencias públicas estatales con funcionarios de carrera.

Para tal fin, la Ley establece una estructura administrativa con designaciones de funcionarios de carrera y la obligación de llevar memorandos que brinden orden y trazabilidad del proceso. El objetivo de la legislación fue, según sus propias palabras, evitar daños al estado entendido de manera no facciosa: *“Any disruption occasioned by the transfer of the executive power could produce results detrimental to the safety and well-being of the United States and its people”*².

El proceso de transición en Estados Unidos define un cronograma de trabajo estricto en el cual se cumplen diversas etapas, entre las que encontramos: dos años antes se produce la designación de un coordinador general de transición, la designación de un directorio de funcionarios de agencias federales, reuniones de directores de transición con un

¹ MARTHA JOYNT KUMAR, “Joseph Biden’s effective presidential transition: *started early, went big*”, *Presidential Studies Quarterly*, 51(3), 2021, 582-608.

² CENTER FOR PRESIDENTIAL TRANSITION, “Presidential Transition Act Summary”, 13 de marzo de 2024; disponible en: <https://presidentialtransition.org/reports-publications/presidential-transition-act-summary/> (últ. ingreso el 9 de septiembre de 2024).



H. Cámara de Diputados de la Nación

año de anticipación, entrenamiento de funcionarios, designaciones de funcionarios de carrera, informes al Senado sobre el proceso, ofrecimiento de espacios de trabajo al presidente electo, entrega de informes clasificados de seguridad nacional al presidente electo, entre otras medidas.

La PTA ha recibido frecuentes enmiendas, la más reciente en 2020. Un punto destacable es que la enmienda de 1988 obligó a hacer pública todo fondo privado que, en un proceso de transición, sea brindado al presidente electo. Esto es importante ya que suelen generarse controversias en los procesos de interregno ya que mucho personal que era del sector privado o voluntario puede producir conflictos de intereses al pasar al sector público. Asimismo, en nuestro país, por ejemplo, en muchas ocasiones han existido polémicas en cuanto al carácter de donación o financiamiento de ciertos espacios de trabajo en esos momentos de transición³.

Es importante destacar que la Corte Suprema de los Estados Unidos ha reforzado el carácter legal de las transiciones presidenciales. Por ejemplo, en *Nixon v. General Service Administration*⁴⁷ el máximo tribunal sostuvo la constitucionalidad de una ley que preservaba los materiales y grabaciones del presidente, allí se afirmó que “La preservación de estos materiales es necesaria para garantizar su disponibilidad para las sucesivas administraciones involucradas en la formulación de políticas.”⁴⁸. Es decir que la SCOTUS reafirmó la importancia que tienen ciertos documentos para las administraciones entrantes en post de facilitar las transiciones. Un argumento similar se utilizó en “*United States v. Cisneros*” donde la Corte afirmó que “para una transición sin problemas, la selección de los posibles nominados, las investigaciones de sus antecedentes y la adjudicación de sus autorizaciones de seguridad deben comenzar mucho antes de que el Presidente preste juramento el 20 de enero”⁴. En ambos casos, se destaca la importancia que la Corte le otorga al acceso de documentos gubernamentales y administrativos por parte de las administraciones entrantes.

También es importante destacar que las transiciones reguladas son importantes para los primeros pasos del nuevo gobierno. En un trabajo sobre las deficiencias que tuvo el gobierno electo de Trump en sus inicios respecto al área de seguridad nacional (específicamente en la transición del Consejo de Seguridad Nacional, NSC), se afirma que “Las primeras dificultades del sistema Trump NSC proporcionan otra prueba más de que las transiciones presidenciales importan, sino de que son cruciales para el éxito (o fracaso) posterior de una presidencia temprana. Este es especialmente el caso de asuntos cruciales relacionados con la política exterior y la seguridad nacional. Irónicamente, la transición de Trump estuvo en una posición única para aprovechar tempranamente los cambios legislativos que facilitaron la planificación antes del día de las elecciones.”⁵

Nos encontramos frente a un proyecto

³ Maia Jastreblansky y Cecilia Devanna “Milei abonó \$2,5 millones por su estadía en el hotel, pero aún debe rendir todos los gastos”, 6 de enero de 2024; disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-abono-25-millones-por-su-estadia-en-el-hotel-pero-aun-debe-rendir-todos-los-gastos-nid06012024/> (últ. ingreso el 9 de septiembre de 2024).

⁴⁷ 433 U.S. 425, 425-28 (1977).

⁴⁸ 169 F. 3d 763, 764 (D.C.Cir.1999): “for a smooth transition, the selection of potential nominees, the investigations of their backgrounds, and the adjudications of their security clearances must begin well before the President takes the oath on January 20th”.

⁵ JOHN P. BURKE, “The contemporary presidency: “it went off the rails”: Trump’s presidential transition and the national security system”, *Presidential Studies Quarterly*, 48(4), 2018, 832-844, p. 842: “The early travails of the Trump NSC system provide yet another piece of evidence that presidential transitions matter, if not indeed that they are crucial to subsequent success (or failure) of an early presidency. This is especially the case for crucial matters dealing with foreign policy and national security. Ironically, the Trump transition was uniquely positioned to take early advantage of the legislative changes that facilitated planning before Election Day.”



H. Cámara de Diputados de la Nación

que se enmarca sobre la base de dos conceptos formulados hace tiempo por Winston Churchill y por Max Weber. El primero de ellos decía que la alternancia fecunda el suelo de la democracia. El segundo, contaba que la burocracia es una forma de organizar el gobierno para hacerlo más eficaz, eficiente y preciso. Esta iniciativa está pensada realzando los principios de la buena burocracia y valorando la importancia de la alternancia. Debe tenerse presente que el Estado no puede confundirse con un partido político.

En este marco, con el objeto de dilucidar el momento de asunción del mando del Presidente electo se tuvo en cuenta lo resuelto por la Sra. Jueza Federal Electoral de la Capital Federal, cuando sentenció⁴: *“I. Declarar que el mandato de la señora Presidente C.E. Fernández, culmina a la medianoche del 9 de diciembre de 2015 y el mandato del Sr. Presidente entrante Ing. Mauricio Macri, se inicia a las 00:00 horas del 10 de diciembre de 2015. II. Declarar que si bien el mandato de Mauricio Macri y de Gabriela Michetti como Presidente y Vicepresidente de la Nación respectivamente, comienza a las 00:00 horas, del 10 de diciembre de 2015, es sólo a partir de que presten juramento ante la Asamblea Legislativa, que tomarán posesión de sus cargos.”*

La Constitución de los Estados Unidos de América⁵ dispone que solamente el Presidente debe prestar juramento, en estos términos: *“Antes de tomar posesión de su cargo, prestará el siguiente juramento o promesa: ‘Juro (o prometo) solemnemente desempeñar fielmente el cargo de Presidente de los Estados Unidos, y conservar, proteger y defender la Constitución de los Estados Unidos lo mejor que pueda.’”*

Según Corwin⁶ la doctrina norteamericana entiende que el juramento es constitutivo del cargo, considerando que el presidente ya se halla en posesión del mismo cuando presta dicho juramento, dado que la Constitución dispone que es *“el presidente”* quien así debe hacerlo y por ende, el primer deber oficial de presidente ya en posesión del cargo es prestar dicho juramento pues de no hacerlo ello constituiría una violación al texto constitucional.

Bidart Campos⁷ nos enseña que: *“El juramento es un requisito que hace a la validez del título de iure del presidente. Si se negara a prestarlo, o su hiciera asunción del cargo antes de prestarlo, el título presidencial quedaría viciado y, por ende, sería de facto.”* Este comentario es importante, porque no es un complemento más el juramento, sino que es una cuestión solemne que hace indubitable referencia al concreto ejercicio del cargo dentro de los márgenes de la normativa constitucional.

Gelli⁸ comentando la reforma de la Constitución Nacional de 1994 y refiriéndose a la quita del requisito de pertenencia confesional a la iglesia católica, apostólica y romana, expresa: *“Desaparecido ese requisito para aspirar a cualquiera de los términos de la fórmula presidencial, se mantuvo el deber de prestar juramento como un deber de validez del acto cuyo cumplimiento los electos no deben rehusar.”*

⁴ *“Macri, Mauricio y Otro s/ Formula Petición - Medida Cautelar de No innovar”*, Causa 7954/2015, Resolución N° 111/15 del 9 de diciembre de 2015. Juzgado Nacional de la Capital Federal con competencia electoral.

⁵ Constitución de los Estados Unidos de América, artículo II, S.1, 8.

⁶ Corwin, Edward S., *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*, Ed. Fraterna, Buenos Aires, 1987.

⁷ Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo III, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1997, pág. 216.

⁸ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, Tomo II, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, pág. 347.



H. Cámara de Diputados de la Nación

En tanto, la modificación propuesta al artículo 120 del Código Nacional Electoral, Ley N° 19.945 y modificatorias tiene por objeto ampliar el plazo de la transición democrática en caso se segunda vuelta electoral acortando el plazo de 15 días a 5 días para que la Asamblea Legislativa comunique los resultados definitivos de la segunda vuelta electoral.

Este proyecto de ley es una representación de Exptes. 762-D-2021 y 643-D-2023, de mi autoría.

Es por los motivos aquí expuestos que solicito la sanción del presente proyecto de Ley.

Paula Oliveto Lago
Maximiliano Ferraro