

CAPÍTULO XXVI

EL PODER EJECUTIVO, EL VICEPRESIDENTE Y EL GABINETE DE MINISTROS (Consideraciones generales)

"Sólo si el primer ministro tiene una vinculación significativa con el Parlamento, a través de una de sus Cámaras, puede servir de mecanismo para corregir las disfuncionalidades del sistema presidencialista"

Carlos S. Nino

"En consecuencia, el tema de la decisión política y de la dirección política, el tema del equilibrio del Poder, es también un problema cultural"

Jorge R. Vanossi

26.1.- El Poder Ejecutivo: su carácter en el derecho argentino. Fisonomía de nuestro régimen presidencialista luego de su intento de "atenuación" en 1994.-

No hay duda - y lo hemos apreciado a partir de las explicaciones brindadas en capítulos anteriores - que el sistema constitucional se articuló y estructuró principalmente alrededor del giro social y político que desde antaño irradió el accionar del Poder Ejecutivo. Para apartarse de sus excesos, para intentar controlarlo, para recordarle que la democracia no comulga con "lo absoluto" , el Poder Ejecutivo o gobierno se ha constituido desde el primer momento, en eje arquitectónico sobre el que se elaboró el sistema en que hoy nos toca interactuar.

Y hoy observamos a ese Poder de Estado erguido, avasallador... Como si realmente no hubiese podido ser contenido por los contornos estrictos de articulación democrática que le impuso desde su génesis el sistema constitucional. Señala Miguel Padilla que los restantes poderes constituidos se han desprendido de los roles del poder Ejecutivo, impulsados por los cambios que a lo largo del tiempo se produjeron en el devenir político y social de los pueblos.

Las legislaturas y los jueces tuvieron cabida en este contexto para dividir al gran poder que emanaba de la figura presidencial, controlando sus actos y definiéndole las políticas a seguir. Sólo la Constitución y la ley se sobreponen y someten en este sistema, al poderío del Presidente constitucional.

Una atenta lectura de estas cuestiones nos puede situar en el camino que pretendemos trazar al estudiante: no hay duda de que el fin del milenio nos enfrenta a la sublimación del poderío presidencial. Pero aún así, nosotros creemos que el poder debe controlar al poder, la ley debe pesar más que las personas, y la Constitución debe señalar el rumbo a seguir en el sistema.

En ese tránsito, alcanzamos a advertir, una tendencia lenta pero inexorable, tendiente a la concentración incontrolada del poder político, por parte de la figura del presidente. Los signos han sido en nuestro devenir histórico y político, sutiles pero evidentes: el tránsito de potestades desde el Congreso al Presidente se dio en principio, "de hecho" y luego, la reforma constitucional de 1994 lo convalidó - con la pretensión de acotarlo - Podemos decir que las reglas de juego están ahora pautadas en la Constitución. Y ello es bueno. Pero aún así, los límites a los excesos no han sido totalmente dispuestos en el texto fundamental, y son los poderes constituidos los que deben culminar el trabajo de ingeniería que la Carta Fundamental no alcanzó a sellar...

Hoy nuestro Poder Ejecutivo (unipersonal, y líder del partido político mayoritario) concentra virtualmente la iniciativa y el desarrollo de la actividad política del país, apoyada por una concentrada y fuerte administración pública a la que dirige cómodamente. Frente a tal colosal bagaje de poder de "maniobra", se yergue el Congreso de la Nación, que se siente obligado a delegar para ser más eficiente frente a la sociedad. Pero en ese acto de delegación de su poder principal (el de legislar), le va también su fuerza política.

Somos contestes en que el sistema requiere de la conformación de un vigoroso Poder Legislativo que se encuentre en condiciones de poder controlar eficientemente el accionar cotidiano del Presidente. No pretendemos que el Presidente de la Nación pierda liderazgo. Sólo deseamos que la dirigencia eficaz y pronta de los primeros magistrados de la República, sea observada día a día por sus pares políticos, reinstalando en la República un gobierno de leyes e instituciones en el que las personas - con ser importantes - asuman su condición de instrumentadores de la voluntad popular. Que radica en el pueblo, se instala en la ley y se ejerce por los funcionarios que sólo efímeramente, representan al soberano...

Abordando ahora específicamente la temática del Poder Ejecutivo en el

contexto del sistema constitucional argentino, diremos que una multiplicidad de factores históricos, políticos, sociales y hasta económicos han contribuido a robustecer el poder que - de hecho y de derecho - se aloja en esa institución. Entre ello, podemos citar:

- El crecimiento desmesurado de la Administración Pública Nacional
- El deterioro del federalismo argentino
- El desarrollo de los partidos políticos nacionales
- El contexto del caudillismo argentino, y su herencia institucional: el culto al líder carismático
- La coincidencia entre Presidencia de la Nación y presidencia del partido político mayoritario.
- La disciplina partidaria, en el contexto antes citado
- El decaimiento de los grandes líderes parlamentarios
- El ineficiente ejercicio de sus facultades de control por parte del Parlamento y hacia el Poder Ejecutivo.
- La poca ecuanimidad y equilibrio en la designación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación
- La creencia de que la Corte Suprema de Justicia debe sostener las políticas del gobierno en curso, por razones institucionales.

En el contexto de las razones indicadas, el Poder Ejecutivo fuerte ideado por Alberdi en 1852 y adoptado por los convencionales constituyentes de 1853, indispensable para la construcción de la Nación, se fortaleció hasta límites inimaginables, que hoy el sistema constitucional pretende contener y reestructurar sobre la base de las dos premisas siguientes:

1. La Nación Argentina sigue requiriendo ser conducido por un Poder Ejecutivo fuerte, expeditivo y sensible a los cambios que la época presenta.
2. La Nación Argentina no puede permitirse exceso alguno que sitúe a las personas fuera del imperio de la ley y los controles que razonablemente impone el sistema

De todas maneras, y aún frente a las peores perspectivas institucionales, puede decirse que al menos la reforma constitucional de 1994

ha cubierto una "atenuación mínima" respecto del poder del Presidente de la República que esencialmente está dada por:

- La prohibición de la delegación legislativa (salvo el caso de excepción contemplado en el artículo 76 de la C.N.)
- La prohibición de la promulgación parcial de leyes (salvo el caso de excepción propuesto por el art. 80)
- La prohibición de que el presidente dicte decretos de necesidad y urgencia (salvo el caso de excepción previsto en el art. 99 inc. 3° de la C.N.)
- La desconcentración de ciertas tareas del Presidente, que ahora han de caer en el Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Poder legislativo de la Nación

Frente a lo expuesto, solo cabe decir que los roles de delegación en el Jefe de Gabinete, los determinará el propio presidente, y respecto de la remoción por parte del Congreso, ese cuerpo no tiene potestades para sugerir un sustituto del funcionario depuesto. Con relación a las tres reglas de prohibición constitucional, todas ellas merecen excepciones indicadas en la propia Constitución, que ya han sido estrenadas en la escena de la vida política argentina. Quizá para confirmar la rigurosidad de las reglas impuestas por el reformador de 1994...

Con ese marco de actuación, el art. 87 de la Constitución Nacional dispone que el Poder Ejecutivo de la Nación ha de ser desempeñado por un ciudadano (también podrá serlo, como de hecho lo ha sido en nuestra historia constitucional una ciudadana), con el título de "Presidente de la Nación Argentina".

La enunciación despeja toda duda posible. El Poder Ejecutivo en la República Argentina es de conducción unipersonal. Ni el Vicepresidente ni los Ministros de Despacho, ni el Ministro Coordinador o Jefe de Gabinete integran el Poder Ejecutivo. Solamente el ciudadano ungido por el pueblo con el título de Presidente de la República.

No concordamos con la postura de Marienhoff y Néstor Sagues, quienes entienden que la necesidad de refrendo ministerial en los Decretos que emite el Presidente, hacen que la actividad del órgano sea colegiada. Creemos que ello no es así en tanto y en cuanto el Presidente de la Nación puede nombrar y

remover a sus ministros en cualquier momento, a su antojo. Aún así, puede inducir a error el acápite al Cap. IV Secc. 2º Tit. 1º de la 2º parte de la Constitución, que se refiere expresamente al jefe de gabinete y demás ministros *del Poder Ejecutivo*, dando la idea de que ellos también lo conforman.

Creemos nosotros siguiendo aquí a Bidart Campos, que en realidad la interpretación del artículo 100 de la C.N. decide la cuestión, ya que si el Presidente requiere de refrendo para que sus actos adquieran eficacia, evidentemente el cuerpo será colegiado. Frente a ello, sostenemos que el carácter del refrendo le da validez o eficacia a un acto que emana del Presidente, lo que no lo transforma en una actividad colegiada. En realidad el Ministerio es un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo, pero su existencia constitucional se sitúa al margen de la esfera de tal Poder de Estado. Se trata de un caso específico de un órgano extrapoder, regulado por la propia Constitución.

Los ministros, dice Bidart Campos, son ministros porque *acompañan* al titular del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, pero no porque estén "entro de él".

La decisión política entonces, la adopta en todos los casos el presidente, en su carácter de titular del poder Ejecutivo de la Nación, y el ministro la refrenda. Eso es todo

Tampoco el vicepresidente comparte el poder Ejecutivo con el presidente de la República Su función constitucional consiste en reemplazarlo en los supuestos previstos por la Constitución, y ejercer habitualmente la presidencia del Senado, con voto solamente en caso de empate.

26.2.- Presidente y Vicepresidente: condiciones de elegibilidad del binomio. Juramento, remuneración, prerrogativas, residencia, duración y cesación. Las garantías de independencia y eficacia en sus funciones.-

El artículo 99 de la Constitución indica las condiciones para ser elegido presidente de la Nación, y ellos versan sobre las siguientes circunstancias:

1. Ciudadanía (nativo, o hijo de ciudadano nativo). Por ello, un

extranjero, aún naturalizado no puede efectuar postulación a presidente .

2. Religión: (al haberse suprimido el requisito de pertenecer a la comunión católica, apostólica romana, el candidato, ya no debe exhibir confesionalidad alguna para aspirar al cargo)

3. Renta: (de dos mil pesos fuertes, a la poca de la Constitución). Este recaudo se compadece con los criterios de la época en que se vinculaba a la ilustración con la riqueza. En ese contexto histórico, la renta era condición de idoneidad. La doctrina sostiene que aquí ha operado una mutación constitucional por sustracción. Nosotros decimos que la Convención Constituyente perdió una buena ocasión para eliminar este recaudo, o actualizarlo hasta límites compatibles con los requerimientos de una sociedad democrática

4. Restantes recaudos para ser elegido senador: (del que sólo es aplicable el recaudo de la edad). Señala aquí Bidart Campos que el reenvío que el artículo 89 de la Constitución efectúa al art. 55, merece prestarle atención para excluir lo mucho que del segundo no resulta aplicable para ser elegido presidente

¿Cuándo debe el postulante reunir los requisitos impuestos por la Constitución?

Por el juego armónico de lo dispuesto en los artículos 89 y 94 de la Constitución, puede deducirse que los miembros del binomio postulante (presidente y vicepresidente) deben reunir tales condiciones al momento de la elección. Bien dice Bidart Campos que siendo la elección del binomio presidencial por elección directa del cuerpo electoral, se hace necesaria la previa registración de los postulantes para la pertinente oficialización de las candidaturas, por lo que será en esa instancia en la que debieran detentarse las calidades requeridas por la Constitución para la pertinente postulación. Aún así, el maestro admite que si al momento de la postulación, el candidato no reuniera ciertos requisitos (por ejemplo, el de la edad), pero presumiblemente los habría de tener al momento de producirse el acto electoral, debería permitirse su postulación.

Respecto de la duración en el ejercicio del cargo, la situación ha sido resuelta por los artículos 90 y 91 de la Constitución, a lo que se adunan la cláusula transitoria novena, que regula el presente período transitorio. En primer lugar, debe acotarse que la reforma constitucional de 1994 ha acortado

el término de duración de mandato del presidente y vicepresidente. Ahora duran en sus funciones cuatro años y pueden ser reelegidos - o sucederse recíprocamente - por un solo período consecutivo.

El derecho comparado ofrece múltiples soluciones a la cuestión de la reelección presidencial. Ellas van desde la opción por la permisividad absoluta (caso de la Constitución Norteamericana en 1787, luego reformada), a la posición de máxima restricción (el caso de la Constitución Mexicana hoy vigente, que sólo permite a los candidatos gobernar un período, y nunca más). Hasta la reforma de 1994, la Constitución argentina (salvo en el período de vigencia de la reforma de 1949, y la enmienda transitoria de 1972) admitía la reelección, pero dejando pasar un período.

Personalmente nos parecía un sistema compatible con la realidad latinoamericana, que impedía "estacionarse" por un largo período en el gobierno, pero que a la vez permitía que un ciudadano idóneo se pudiese postular para ejercer la primera magistratura en más de una ocasión, si las circunstancias así lo aconsejaban. Era una regulación equilibrada que permitía gobernar con moderación, aunque sin generar innecesarias cuotas de concentración del Poder. Sin perjuicio de ello, los constituyentes de 1994 optaron por la regulación actual, que - según lo entendemos - tampoco es abusiva, ya que sin llegar a permitir la "reelección indefinida" (con la que no comulgamos) admite que un ciudadano gobierne por un lapso un tanto más prolongado que en el sistema anterior (hasta 10 años consecutivos), si es que la propuesta del candidato y la voluntad popular así lo aconsejan.

En suma, han sido las circunstancias políticas las que sugirieron esta modalidad temporal de habilitación para el ejercicio del poder por parte del presidente de la República, el que fue convalidado por el voto popular. La norma no admite mayor debate, salvo apuntar que ha privilegiado al actual presidente, Carlos Menem, quien será el único ciudadano de la Nación que bajo el imperio de la Constitución vigente, podrá gobernar por un período consecutivo de 10 años (seis años conforme al anterior régimen constitucional, y cuatro más en su segunda postulación, vigente la constitución reformada).

Como contrapartida de ello, la cláusula transitoria novena aclara expresamente que el mandato del presidente en ejercicio al tiempo de sancionarse la reforma deberá considerarse como primer período, por lo que veda una tercera postulación al presidente de la transición constitucional (Carlos Menem).

Del juego armónico de los artículos 90 y 91 de la Constitución se sigue que cada período presidencial no puede prorrogarse, ya que el presidente cesa

en su poder el mismo día en que expira su período de 4 años, sin que evento alguno que lo hubiese interrumpido pudiese habilitar algún modo de prórroga temporal (salvo la excepción apuntada respecto del presidente Menem en su actual período de gobierno).

La Constitución dispone también una referencia en relación al sueldo que perciben el presidente y vicepresidente, indicando que el mismo es abonado con fondos provistos por el tesoro nacional, añadiendo luego que tal emolumento no puede "alterarse". La norma protege el sueldo de los primeros dignatarios respecto de avatares inflacionarios, y descarta posibles decisiones del Congreso que pudiesen resolver aumentarlo o disminuirlo por Ley. También aclara la Constitución (art.92) que durante el período en que se ejercen las funciones presidenciales, el presidente o vicepresidente no pueden ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento nacional o provincial. La incompatibilidad es absoluta alcanzando aún a los cargos honorarios. Expresa Bidart Campos que esta prohibición alcanza a los empleos privados.

Existen excepciones lógicas como percibir dividendos o rentas antes adquiridas, etc.

Ha innovado la reforma constitucional de 1994 respecto de la fórmula del juramento, que ahora es indicada en la siguiente forma por el artículo 93 de la Constitución:

"Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidente prestarán juramento, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas de: desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente (o vicepresidente) de la Nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la nación Argentina"

En realidad la nueva forma compatibiliza con el resto del régimen implementado con la reforma, respetando las convicciones religiosas del presidente al que se le tomará juramento. En su caso, será el propio candidato el que hará incluir la mención a la convicción religiosa a la que adscriba en el juramento que impone la Constitución.

Expresa Germán Bidart Campos que el juramento es un requisito que hace a la validez del título de jure del presidente, aclarando que si el ciudadano electo para el cargo se negase a prestarlo, o si asumiera sus funciones antes de juramentar su cargo, el título quedaría viciado y por ende, se tornaría de facto.

Aclaremos que el juramento debe ser prestado una única vez por el ciudadano ungido con el cargo. En caso de tener que ausentarse del país, no ha

de volver a prestarlo a su regreso. Por su parte, el vicepresidente prestará juramento como tal al solo fin de cumplimentar ése rol. Sólo jurará como presidente en el hipotético caso de que deba reemplazarlo en forma definitiva, por razones de acefalía.

26.3.- Funciones del vicepresidente. -

Respecto de la figura del vicepresidente, ella ha sido discutida en su utilidad por cierta doctrina constitucional argentina. Su origen data del sistema norteamericano, fuente directa de nuestros constituyentes en el punto. Ya en la convención constituyente de Filadelfia se planteó el problema de la utilidad de éste cargo. Finalmente la figura fue institucionalizada (Art. II, Sec. 1º, cláusula 3º, y enmienda XII). Esa Constitución prevé que si la Cámara de Representantes no eligiese Presidente (cuando le corresponda hacerlo) el vicepresidente desempeñará esos roles, de la misma manera que en caso de muerte o de otro impedimento constitucional del presidente. El artículo XX (sec. 2º) establece que si el presidente electo hubiese muerto en el momento fijado para el comienzo del período presidencial, el vicepresidente electo será ungido presidente.

La constitución norteamericana fue luego reformada en 1967 con gran sentido práctico, y ahora el art. 25, sec. 2º de tal ley fundamental dispone que:

"Cuando el puesto de vicepresidente estuviera vacante, el presidente nombrará un vicepresidente que tomará posesión de su cargo al ser confirmado por voto mayoritario de ambas cámaras del Congreso"

la eficacia de esta norma se pudo comprobar cuando el vicepresidente Agnews resignó su cargo. Fue entonces que el presidente Richard Nixon nombró vicepresidente a Henry Ford, y cuando éste último asumió la presidencia por renuncia de Nixon, nombró vicepresidente a Rockefeller. De esa forma, el mecanismo de la sucesión presidencial en ése país no fue interrumpido.

El texto de la Constitución federal no prevé la situación de que el presidente o el vicepresidente electos fallecieran antes de asumir sus cargos, aunque esa circunstancia hoy está prevista en la Ley 24.444 (primera norma

sancionada por el Congreso de la Nación en cumplimiento de su obligación de regular normas incorporadas por la reforma constitucional de 1994), regulando las hipótesis de muerte o renuncia de integrantes de la fórmula electa, o de cualquiera de las dos más votadas en la primera vuelta electoral.

De todas maneras, la primera situación mencionada (muerte del candidato a presidente electo) nunca se produjo. Aunque sí la segunda, y en dos ocasiones. El vicepresidente de Hipólito Yrigoyen, Francisco Beiró falleció antes de su asunción. En ese caso se convocó nuevamente a los entonces vigentes colegios electorales, quienes eligieron nuevo vicepresidente (Enrique Martínez). Por su parte, ante el fallecimiento de Hortensio Quijano, vicepresidente de Juan D. Perón, el entonces presidente optó por comenzar su mandato sin vicepresidente, aunque convocó a nuevas elecciones para llenar la vacante, eligiéndose en consecuencia para el cargo a Adolfo Tesaire, quien asumió su cargo el 7 de mayo de 1954.

Al fallecer los vicepresidentes en funciones Marcos Paz (1868), Pelagio Luna (1919) o ante la dimisión de Alejandro Gómez (1958) y Duhalde (1992), no se procedió a nueva elección para el cargo

¿Cuáles son, en suma, las funciones del vicepresidente?

Son dos: una transitoria, esporádica, y la otra efectiva y habitual. Respecto de la segunda, se trata de un importante rol institucional: el vicepresidente de la Nación preside el Senado durante todo el período de su mandato, aunque sólo tiene poder de voto en caso de empate. Observamos que dado que el Senado equilibra la representación de las provincias en el debate parlamentario (se integra por tres senadores elegidos por cada provincia argentina y la ciudad de Buenos Aires), es importante mantener la representación igualitaria en el debate. Observamos que en caso de ausencia del vicepresidente, que no vuelva a ser cubierta, el cuerpo debe integrar su presidencia con un senador seleccionado de su seno, lo que de inmediato reduce la representación (con voto) de una de las provincias.

Han señalado a su tiempo los convencionales históricos que era necesario crear la vicepresidencia para lograr una eficiente continuidad en la acción ejecutiva, imposibilitando que ésta pudiese ser paralizada, interrumpida o trastornada por alguna circunstancia imprevista que opere sobre el sistema político. En realidad, la reforma constitucional de 1994 acentúa esta expresión cuando indica la integración de "binomio" o "fórmula" que se integra con el presidente y el vicepresidente. El sentido de esta modalidad lingüística enfatiza el hecho de que los partidos políticos combinan una *fórmula presidencial* con personalidades que tienen una filiación política afín y - hasta

donde ello puede ser posible - los mismos conceptos referidos al gobierno y la administración de la República. Es lo que González Calderón indica como "fórmula solidaria".

Esta circunstancia nos da pie para analizar la segunda función del vicepresidente, que no por ser aleatoria resulta "menor" para la suerte del sistema en circunstancias de crisis institucionales. Así es que éste funcionario es el encargado de reemplazar al presidente, desempeñando la presidencia, en caso de su ausencia. Señala Ramella en este punto, que la práctica institucional ha demostrado la utilidad del cargo del vicepresidente, ya que éste sucede sin solución de continuidad al presidente, evitándose con ello la eventualidad de una elección sorpresiva, fuera de épocas regulares.

Por último, cabe preguntarse ahora cual es la respuesta institucional válida que debe darse en caso de ausencia del vicepresidente. Dicho de otra manera, ante esa circunstancia ¿debe integrarse el cargo, con una nueva elección? En realidad, la Constitución nada dice al respecto, y nuestra realidad política nos ha ofrecido las dos soluciones posibles. O sea, y como ya vimos, en algunos supuestos se ha procedido a la nueva designación de vicepresidente, y en otros, el presidente ha cubierto su mandato sin compañero de "binomio"

Nuestra personal posición nos lleva a sugerir que el cargo debe ser siempre cubierto, por motivos institucionales, y por la necesidad de la existencia práctica del órgano. Aún así, son atendibles las razones por las que ciertos funcionarios ungidos en el cargo de presidente puedan optar por gobernar "sin vice". Si decimos que la Constitución promueve "binomios" ¿podría imaginarse una circunstancia en que tuviese que coexistir un presidente de un signo político con un vicepresidente de filiación política contraria, o aún antagónica, legitimados ambos por el voto popular?. Intente imaginar el lector un - casual - binomio Menem (presidente) Alfonsín (vicepresidente), o al revés.

En este sentido, la ley debiera articular la sucesión vicepresidencial de una forma no traumática, y que asegure la gobernabilidad del sistema. Pero insistimos, la solución no debe pasar por la vacancia del cargo cuando éste debe ser cubierto. La salud de la República exige la periódica y continuada cobertura de las funciones que la Constitución determina para su gobierno.

Ahora bien: ¿en qué supuestos la Constitución nacional dispone que el presidente debe ser sucedido por el vicepresidente?

El artículo 88, 1º parte de la Constitución indica que el poder ejecutivo de la nación será desempeñado por el vicepresidente en caso de:

- Enfermedad el presidente
- Destitución del presidente

- Muerte del presidente
- Ausencia de la capital del presidente
- Renuncia del presidente

De los cinco casos que enuncia la Constitución, existen tres que tienen en común la condición de ser definitivos en cuanto a sus efectos (destitución, muerte y renuncia del presidente). Estos casos no presentan problemas, salvo en lo que toca a la interpretación del sentido del término "destitución" ya que ella sólo puede referirse a la producida por juicio político, en los términos que dispone la Constitución.

Cabe también mencionar la eventualidad de un "golpe de Estado" (que de hecho, generará la situación de acefalía). Frente a una desgracia semejante, estimamos que el sistema no debiese convalidar ninguno de los movimientos golpistas sobre la base de la aplicación supletoria de las instituciones de la Constitución. Sólo habrá de estarse allí a lo dispuesto por el artículo 36 del texto fundamental, dejando a cargo de los "golpistas" y sus acólitos, pergreñar soluciones autocráticas al desaguisado institucional que hubiesen generado.

Interín se recuperan las instituciones, sugerimos resistencia pasiva y cese absoluto de colaboración con el autócrata de turno.

Respecto de las dos hipótesis restantes, creemos que una de ellas (ausencia de la Capital del presidente) bien pudo haberse suprimido con la reforma de 1994, concordando así lo dispuesto ahora en el art. 99 inc. 18 de la C.N. En todo caso, la interpretación adecuará el sentido de la norma a fin de que la sucesión se genere con la ausencia del país del presidente, y no de la Capital (en este sentido fue resuelta la cuestión por la malograda reforma de 1949).

En el caso de enfermedad (que puede ser tanto física como mental), el problema radica en saber quien es el encargado de determinar que el padecimiento del presidente merece que se lo separe del cargo. Descartado el vicepresidente - por razones obvias - estimamos que en principio es el Congreso quien se encarga de cubrir ése rol, y la decisión habrá de ser adoptada con mayoría agravada (2/3 partes de votos los miembros de ambas cámaras reunidas en asamblea, por analogía con lo dispuesto en el art. 75 inc.21 C.N.)

Aún así, puede el mismo presidente requerir se lo separe del cargo por razones de enfermedad. Si bien la doctrina en nuestro derecho constitucional es vacilante, el derecho norteamericano ha admitido expresamente que el supuesto de enfermedad sea instado por el propio presidente en ejercicio (art.

25, aprobado en 1967).

26.4.- Acefalía en el derecho constitucional argentino: análisis de la regulación constitucional y legislativa de la materia. -

Damos por sentado que la situación de acefalía prevista en la Constitución Nacional no se da en nuestro sistema constitucional, hasta que no ocurran la destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del *presidente y vicepresidente de la Nación*. Ello queda claro luego de haber explicado el trascendente rol que le asigna la Constitución al vicepresidente, particularmente en los supuestos de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, ya que en tales casos es este último funcionario quien ejerce el Poder Ejecutivo de la Nación. Aclarado lo que antecede, es que podemos preguntarnos ¿en qué consiste la acefalía?

Esta figura, contemplada en el artículo 88, 2º parte de la Constitución Nacional, deviene del vocablo griego que significa "sin cabeza", y trasladada al ámbito de la ciencia del derecho constitucional, ha de ser empleada para señalar la particular circunstancia en la que falta "temporaria o definitivamente" el binomio presidencial electo para ejercer las funciones de presidente y vicepresidente. La gravedad institucional que puede provocar esta conflictiva modalidad de ausencias institucionales, ha invitado a la mayoría de las legislaciones constitucionales a regular éstas hipótesis previniendo de esta forma eventuales modos de crisis políticas y sociales.

Nosotros comenzaremos el análisis de la ausencia el binomio, ya que creemos que de encontrarse en funciones el vicepresidente, la acefalía no es posible, toda vez que existe un funcionario que ha sido instituido con el específico fin de suceder al presidente en esas circunstancias.

¿Cuándo quedan configurados los supuestos de actuación del 2º párrafo del art. 88? En caso de:

- Destitución del binomio presidencial
- Muerte del binomio presidencial
- Dimisión del binomio presidencial
- Inhabilidad del binomio presidencial

Respecto de las causales, diremos que la doctrina ha equiparado el término "inhabilidad" con el de "enfermedad" que antes explicamos. En lo que hace a las restantes causales, ya han sido someramente presentadas, y a esa explicación nos remitimos ahora.

Para la ocurrencia de estos casos en los que existe acefalía (por faltar transitoria o definitivamente el binomio presidencial), el sistema constitucional argentino - apartándose del modelo norteamericano, que fue la fuente de la norma - sólo dispone que es el Congreso quien debe determinar qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia hasta que haya cesado la causa de inhabilidad, o un nuevo presidente sea electo

Explica Miguel Padilla que de la enunciación que antecede se siguen las siguientes consecuencias:

1. Sólo el Congreso decide cuáles el funcionario público que desempeñará en esa grave situación la presidencia de la Nación
2. Esa determinación debe producirse aunque la ausencia se produzca por unas horas, allende la Capital
3. Para el caso de tratarse de una inhabilidad por enfermedad, deberá acreditarse la constancia médica pertinente

Aún con la reserva que nos merece la interpretación de que la acefalía debe declararse aún cuando la ausencia sea por unas horas, allende la Capital (como dijimos, debiera existir allí una interpretación morigerante de lo textualmente indicado, teniendo presente la finalidad básica del instituto), coincidimos con el sentido de los tres puntos de interpretación descriptos, aunque a ello añadimos cuestionamientos adicionales.

¿Es válido que se resuelva esta situación a partir del dictado de una ley? ¿el nuevo presidente electo por el Congreso, debe completar el período, o llamar nuevamente a elecciones dentro de un plazo razonablemente breve?

Respecto del primer interrogante, el mismo mereció serios planteos en doctrina que llegaron a tachar de inconstitucional la legislación dictada en este sentido por el Congreso (Montes de Oca), con fundamento en el hecho de que la habilitación legislativa a tal fin sólo es posible en el contexto del sistema constitucional norteamericano, del que nosotros expresamente nos apartamos,

o por imponer soluciones específicas para casos futuros (Bidegáin), lo que resta poder político al accionar del Poder Legislativo.

De todas maneras, el Congreso de la Nación ha dictado a fin de resolver esta problemática, dos leyes a lo largo de su historia: la 252, de 1868, y la 20.972 de 1975. Nosotros entendemos que ambas (y particularmente la hoy vigente) merecen objeciones constitucionales, pero debido al contexto de su dictado y no a su legitimidad intrínseca. En particular creemos que el Congreso puede resolver la cuestión de la acefalía dictando una ley dentro de los márgenes constitucionales, aunque se reservará siempre (así lo indica la Constitución), la potestad de adoptar una solución diversa en cada caso, lo que implicará la posibilidad de derogación, en lo pertinente, de las normas que hubiese dictado a su respecto con anterioridad.

En suma, estimamos que el sistema constitucional aloja espacio suficiente para ambas soluciones, pero privilegiando en última instancia la decisión del Congreso frente al caso específico.

Respecto de la segunda cuestión, nos parece que el funcionario ungido como presidente en razón de la acefalía constitucionalmente dispuesta, deberá - por razones de legitimidad constitucional y continuidad democrática - llamar a elecciones en un plazo breve, acorde a las circunstancias del caso.

Abordando ahora el contenido de nuestra legislación regulatoria de la acefalía presidencial diremos que la Ley 252 indicó un orden de sucesión para el caso de "doble vacancia", según el siguiente orden de prelación:

1. Presidente provisional del Senado
2. Presidente de la Cámara de Diputados
3. Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La ley también fijaba un plazo de treinta días (en concordancia con lo dispuesto en el hoy art.88) para que el funcionario así electo, convocara a nuevas elecciones a fin de regularizar definitivamente el conflicto institucional planteado.

La normativa hoy vigente (Ley 20.972) adopta como propia la sucesión establecida en la norma derogada, agregando nuevos supuestos. Así, contempla el caso de la "acefalía transitoria", alojando en ella el marco de sucesión dispuesto por la Ley 252; y el caso de "acefalía definitiva".

En caso de darse la última circunstancia apuntada, también se recurre a

la sucesión antes indicada, pero en esas circunstancias el ciudadano ungido "presidente" cumplirá sus roles hasta que el Congreso de la Nación, reunido en asamblea, haga la elección a que se refiere el artículo 75 (hoy 88) de la Constitución Nacional. En esas circunstancias, la asamblea legislativa elige con el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes al nuevo presidente, que habrá de ser seleccionado entre ciudadanos que reúnan las siguientes calidades:

- Ser actualmente Diputado Nacional
- Ser actualmente Senador Nacional
- Ser actualmente Gobernador de Provincia

La doctrina objeta la constitucionalidad de ésta ley por las siguientes razones: en primer término limitan la condición de elegibilidad, para el caso de acefalía definitiva, en términos no previstos por la propia Constitución, lo que implica desde ya, una reglamentación irrazonable.

Han tornado por otra parte el claro mandato de convocar a elecciones, indicado por la Constitución, en una modalidad eleccionaria dispuesta por el propio Congreso, que carece de potestades constitucionales a tal fin. Entendemos que la inconstitucionalidad se patentiza mucho más en este punto, luego de operada la reforma constitucional de 1994, ya que ella estipula la elección directa del presidente y vicepresidente por parte del cuerpo electoral, descartando la participación del Congreso en esos menesteres. La ley ha devenido en el punto manifiestamente inconstitucional, por el imperio de la fuerza normativa de la Constitución.

26.5.- Sistema de elección de presidente y vicepresidente luego de operada la reforma constitucional de 1994.-

Cabe aclarar que la reforma constitucional de 1994 - retornando a la

aplicación de los modelos ya probados en la Constitución de 1949 y la enmienda transitoria de 1972 - ha introducido un cambio sustancial en el mecanismo que ha de emplearse desde ahora para la elección del binomio presidencial, desechando la anterior modalidad de elección indirecta a partir de la actuación de los colegios electorales.

Destaca con su acostumbrada claridad Daniel Sabsay, a quien reconocemos como especialista en el tema, que el *ballotage* es una técnica utilizada en materia electoral que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo, de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en cuestión. Este peculiar sistema electoral prevé que para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta "primera vuelta" electoral, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.

El instituto nace en el derecho francés, expandiéndose luego por el viejo continente. Casualmente con la etapa de la recuperación de la democracia en América Latina, a partir de la década del '80 esta tendencia se instala en el subcontinente. Según los estudios efectuados por Sabsay, al año 1994 nueve Estados americanos ya lo habían adoptado (Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador, Haití, Brasil, Chile, Colombia y Argentina).

Nuestra Constitución regula el sistema a fin de implementar la ahora elección directa de presidente y vicepresidente, en sus artículos 94 a 98, a lo que debe sumarse el aporte de la cláusula transitoria 10°. Coincidimos aquí con Bidart Campos, en que es quizá el referido a la elección directa del binomio presidencial uno de los aspectos de la reforma constitucional que ha obtenido mayor consenso en la ciudadanía. En realidad la intensificación de la vinculación de los partidos políticos nacionales con la vida institucional del país, y la expresa repercusión de la disciplina partidaria en el proceso eleccionario, ya habían "demolido" de hecho la vigencia de la actuación de los colegios electorales en la elección indirecta que antes propiciaba el sistema.

Señala asimismo Bidart Campos en el punto, que este sistema propicia una concentración del voto contraria a la protección de nuestro federalismo. Por su parte Sabsay lo alienta admitiendo que esta técnica está indisolublemente ligada al semipresidencialismo, que insta a fin de lograr una mayor gobernabilidad del sistema.

¿En qué supuestos no se realiza la "doble vuelta"?

1. Cuando en el primer acto electoral, la fórmula

- | | |
|---|---|
| <p>ganadora supera el 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos</p> <p>2. Cuando pese a que en el primer acto electoral, la fórmula más votada sólo alcanza al 40% de los</p> | <p>votos afirmativos válidamente emitidos, ésta fórmula posee una diferencia respecto de la que le sigue, mayor del 10% respecto del total de votos válidos emitidos.</p> |
|---|---|

Si no se da ninguna de éstas dos circunstancias, debe procederse a una segunda vuelta electoral, en la que participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta electoral. Esta última - en caso de proceder - debe llevarse a cabo dentro de los 30 días de realizada la anterior.

Debe aclararse que el nuevo sistema impone el voto, escrutinio y elección por fórmulas y no por personas. Se dice que este sistema permite reflexionar más al electorado, quien votará en "primera vuelta" con el corazón y en la segunda "con la razón". Así ha sucedido históricamente en Francia desde su instalación en 1962 y hasta la fecha, en que ningún presidente francés fue ungido "en primera vuelta" Nuestra realidad se presenta sustancialmente distinta, animada por los liderazgos carismáticos y la tendencia de la población a consustanciarse con la propuesta de los líderes políticos que conocen y manipulan esas circunstancias, a lo que se aduna la certeza con que los encuestadores sondan la opinión.

En ese contexto, la población "vota sobre seguro". Ello ha llevado a que nuestra primera actuación eleccionaria con el nuevo sistema, prácticamente "plebiscitara" al candidato del justicialismo, por sobre los líderes de la oposición.

Finalmente, diremos en el punto que la Ley 24.444 modificó varias normas el Código Electoral Nacional, a fin de viabilizar la articulación del nuevo sistema, indicando al respecto cómo proceder en caso de muerte o renuncia de integrantes de la fórmula electa, o de cualquiera de las dos más votadas en la primera vuelta electoral, en la siguiente forma:

- Muerte o renuncia de cualquiera de los candidatos de la fórmula que haya sido proclamada electa: se aplica el art. 88 C.N.
- Muerte de los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta electoral y antes de producirse la segunda: se

- convoca a nueva elección
- Muerte de uno de los candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta electoral: el partido político o alianza que represente, deberá cubrir la vacancia en términos de 7 días corridos, a efectos de concurrir a segunda vuelta
- Renuncia de los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta electoral: se proclamará electa a la otra.
- Renuncia de uno de los candidatos de cualquiera de las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta electoral: no podrá cubrirse la vacante producida.
- Renuncia del candidato a presidente: ocupa su lugar el candidato a vicepresidente

Como es obvio recordar, en la elección de 1995, no se dio ninguno de los supuestos indicados en la norma, y que acabamos de transcribir.

26.6.- El gabinete de Ministros: naturaleza y jerarquía de la función ministerial

Los ministros secretarios (y el recientemente creado jefe de Gabinete de Ministros) son funcionarios que colaboran con el Poder Ejecutivo, consolidando los actos presidenciales en el modo en que lo dispone la Constitución, y desde su espacio "extrapoder". Tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y con su firma logran un acto jurídico que se traduce en dos importantes efectos:

- Refrendan el acto, lo que significa que siendo ellos personas hábiles a tal fin, autorizan el acto del presidente. Garantizan la legitimidad y constitucionalidad del acto
- Legalizan el acto, lo que implica que comprueban y certifican al hacerlo, la autenticidad del documento, actuando como "escribanos" de gobierno

Obsérvese que los ministros no integran el acto del ejecutivo, sólo lo refrendan y legalizan con su firma, lo que los torna responsables de la virtualidad del decreto, ya que sin su firma tales actos son ineficaces. Cada Ministro es responsable por los actos que legaliza y en forma solidaria respecto de los que acuerde con sus colegas.

En general los ministros no pueden por sí solos (salvo el caso del Jefe de Gabinete de Ministros, del que luego hablaremos) tomar resoluciones en ningún caso excepto los concernientes al manejo económico y administrativo de su cartera, sin perjuicio de las funciones que en determinados casos pueda delegarles el Presidente de la República. La constitución les garantiza la inalterabilidad de su salario, y los incompatibiliza para ser senadores o diputados, sin dimitir de sus empleos. En el caso contrario, se ha admitido la concesión de licencia a un legislador, para ejercer funciones como ministro, a partir del precedente sentado por el fallecido Ricardo Pugliese, quien recabó licencia como Diputado Nacional para desempeñarse en el rol de Ministro de Economía de Raúl Alfonsín en 1989.

Es claro que la responsabilidad ministerial en general se efectiviza por su remoción (por parte del presidente) o el juicio político en manos del Congreso, salvo los supuestos particulares referidos al jefe de gabinete al que nos referiremos más adelante. Respecto del número de ministros, la reforma de 1994 ha quitado la limitante de ocho cargos que imponía antes la Constitución. Será ahora la discreción del Poder Ejecutivo la que determinará el número de sus ministros, cuando proyecte la Ley de Ministerios.

El dictado de la nueva Ley de Ministerios no se ha producido hasta la fecha, lo que en general causa perturbaciones en la marcha del sistema. Continúa vigente la Ley 22.520 y sus modificatorias. La última (Ley 24.190) está referida al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que según la nueva ley, se llama "Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto".

26.7.- El jefe de Gabinete de Ministros: nombramiento, competencia y responsabilidad política.

La atenuación del sistema presidencialista, ha sido uno de los desvelos

principales del gobierno del Presidente argentino Raúl Alfonsín (1983-1989), motorizando a tal fin una propuesta de reforma constitucional que no pudo implementarse en esa gestión de gobierno, sobre las ideas de su mentor jurídico, el fallecido Carlos Nino. Sin perjuicio de ello, la base de esos conceptos, plasmadas en diversos documentos jurídicos y dictámenes emitidos por el Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986/1987), reflataron al generarse el conocido "acuerdo de Olivos" con el que Carlos Menem y Raúl Alfonsín gestaron políticamente el contexto de la reforma constitucional de 1994, que fue luego viabilizado técnicamente en primer lugar por el Congreso de la Nación, y luego por la Convención Nacional Constituyente convocada a tal fin. Un punto principal de esa reforma fue el intento de atenuar el régimen presidencialista, desconcentrando las funciones del presidente de la Nación sobre la base de la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros.

Debemos sostener aquí que el propio Carlos Nino, principal mentor de esta figura, *no la concibió* en los términos que fue plasmada en la Constitución Nacional. Así, ha sostenido el prematuramente extinguido jurista respecto de la creación de esta figura, que:

ni el peso excesivo de una persona sobre el sistema, ni la facilidad que ello ofrece para quebrar la continuidad institucional, ni la falta de flexibilidad del sistema para absorber crisis graves, ni el obstruccionismo de una mayoría parlamentaria opositora sin capacidad de iniciativa propia se superan creando un jefe de gabinete totalmente dependiente del presidente

Reconocía Nino, que esta figura resultaba ser por sí sola de un órgano político demasiado débil como para contrapesar rasgos negativos de la personalidad del presidente, servir de polo alternativo de poder, funcionar como "fusible" adecuado o servir de canal de las iniciativas de la oposición parlamentaria.

En suma, para el autor citado - y compartimos plenamente su importante apreciación - sólo si el primer ministro tiene una vinculación significativa con el Parlamento, a través de una de sus Cámaras, puede servir de mecanismo para corregir las disfunciones mencionadas del sistema presidencialista. Queda en claro entonces que Carlos Nino *no había pensado*, cuando imaginó la atenuación del sistema presidencialista argentino, en la figura jurídica que a la postre implementaron los convencionales de 1994, y sirva esto como - innecesaria - reivindicación del pensamiento del gran jurista que hoy lamentablemente no puede acompañarnos físicamente, pero cuyo pensamiento sigue alentando el

mejoramiento de las instituciones de la democracia...

De todos modos, coincidimos en que la figura del Jefe de Gabinete de Ministros es una creación novedosa de la reforma constitucional. Si analizamos su alojamiento en el sistema constitucional, podremos advertir que la presencia institucional de la figura ha sido diluida políticamente por varios motivos:

- En primer lugar, la norma es particularmente difusa al indicar sus atribuciones, que parecen estar siempre a la vera de aquello que no haga el Presidente.
- Frente a ello, es designado por el presidente, y también puede él removerlo. Lo imaginamos como un Secretario General de la Presidencia, calificado por su presencia en la letra de la Constitución
- Sus vínculos con el Congreso son laxos y tenues. Su voluntad no se correlaciona con las ideas del Poder Legislativo. Este último puede removerlo pero no designarlo. El jefe de gabinete estará siempre mayormente predispuesto a responder a la voluntad política de quien lo ha designado
- Ejerce la administración general del país, de la que el presidente es jefe supremo. O sea básicamente, tiene responsabilidad política pero no posee posición de mando para ejercer la gestión administrativa que (por delegación) la Constitución le encomienda

En suma, no nos encontramos aquí con el "primer ministro" de un régimen parlamentario, ni con una modalidad intermedia que atenúe el presidencialismo. La Constitución ha instituido un *ministro favorito* que nacerá y morirá en el contexto del humor o el odio del Presidente, a cuya suerte ha sido políticamente anclado. El ministro coordinador, o jefe de gabinete de ministros es un "primus inter pares". Se trata de un ministro que ha recibido competencias de ejecución y responsabilidades políticas que lo diferencian de los restantes

Al igual que los restantes ministros, es designado por el presidente, pero su cese puede deberse a la propia renuncia, o remoción. Esta última puede llevarla adelante tanto el presidente de la República como el Congreso. En consecuencia, el jefe de gabinete de ministros cesa en sus funciones en razón de alguna de las siguientes circunstancias:

- Por así decidirlo el presidente, que lo ha nombrado
- Por así decidirlo el Congreso de la Nación, con el voto de la

- mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.
- Por así decidirlo el Congreso, por la vía del procedimiento del juicio político
- También puede cesar por propia voluntad, formalizando su renuncia por ante el Presidente de la Nación

Entendemos que cualquiera de las formas de cese de un Jefe de Gabinete, salvo la propia renuncia (y en algunos casos, también la renuncia), implican la concreción de modalidades de responsabilidad política por su parte, de distinta intensidad. Respecto de la novedad de la incorporación de la "moción de censura" creemos que de efectivizarse, esa sería la antesala para que luego el Congreso requiera el juicio político del ministro coordinador, o la remoción por el propio presidente.

¿Cuáles son las atribuciones del jefe de gabinete?

Este funcionario, como los restantes ministros de despacho, tiene a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y por ello refrenda y legaliza, al igual que sus pares, los actos del presidente con su firma. Aún así, este funcionario posee las siguientes funciones específicas (art. 100 C.N.):

1. Ejerce la administración general del país: Con lo que el presidente no delega aquí su jefatura administrativa, sino que el jefe de gabinete solo ejerce esta función, sin titularizarla. En ello se manifiesta la relación de colaboración que la Constitución impone entre este funcionario y el Presidente de la Nación

2. Expide actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que se le atribuyen y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera: Esta atribución deriva de que sería incongruente otorgarle una potestad a este funcionario, sin otorgarle al mismo tiempo los medios, o sea, el uso de las pertinentes formas, para llevar adelante esos fines. Podrá dictar en este sentido reglamentos autónomos, de organización y de funcionamiento respecto de su cartera política

3. Efectúa los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que correspondan al presidente: Lo que ratifica la regla general: los nombramientos los realiza el Presidente. El M.C. solo podrá realizar

nombramientos por delegación expresa del presidente, que serán los de jerarquía inferior, y con refrendo del ministro del área respectiva.

4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de

la Nación, y en acuerdo de gabinete, resolver las materias que le indique el Poder Ejecutivo o por su propia decisión en aquellas que por su importancia estime necesario en el ámbito de su competencia: Queda claro que en este contexto, el presidente sólo se encuentra habilitado para delegar potestades administrativas y no políticas. También inaugura aquí la Constitución la posibilidad de formalizar decisiones en "acuerdo de gabinete"

5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros.

Presidiéndolas en caso de ausencia del presidente: Con ser una potestad menor, o de mero trámite (de organización y coordinación) esta es una potestad propia del M. C. y no delegada por el presidente

6. Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de

Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. Hacer recaudar las rentas de la nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional: Aquí encontramos facultades propias (de trámite), consistentes en (...)enviar(...)hacer recaudar(...) ejecutar. En definitiva, el proyecto de Ley de Presupuesto lo aprueba el Presidente...

Respecto de hacer recaudar rentas, este rol es de ejecución, y por supuesto es supervisado por el Presidente y tiene un alcance de cierta autonomía, ya que el que "hace recaudar" se encuentra habilitado también a tomar ciertas decisiones al respecto. Aún así, será directo el control que a tal fin efectuará la cartera respectiva mediante el refrendo y supervisión directa

7. Responsabilidades en refrendo: Aquí la cuestión adquiere una mayor importancia relativa, ya que la Constitución quiso imponer aquí ciertas responsabilidades específicas en cabeza del M.C.. En este sentido:

- Refrenda por sí solo los decretos reglamentarios de las leyes (reglamentos de ejecución) y aquellos en los que el Presidente ejerza

- facultades delegadas por el Congreso
- Refrenda conjuntamente con los demás ministros, los decretos de necesidad y urgencia (que se deciden en acuerdo general de ministros)
- Refrenda los decretos por los que se prorrogan las sesiones del Congreso, convocatoria a sesiones extraordinarias y los mensajes presidenciales que promueven iniciativa legislativa
- Refrenda y legaliza en general, al igual que sus pares, los actos del presidente

También la Constitución impone una serie de responsabilidades al Ministro Coordinador frente al Congreso. Ellas son:

- Al igual que sus pares, debe presentar una memoria sobre el estado de la Nación, al inicio de las sesiones ordinarias del Congreso
- Debe evacuar informes y explicaciones (verbales y escritos) que solicite el Congreso al Poder Ejecutivo. El incumplimiento de ésta responsabilidad podría dar lugar a la generación del "voto de censura".
- Concurrir, al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras del Congreso para informar sobre la marcha del gobierno (lo que no obsta a la facultad que también poseen las cámaras de hacer concurrir a los Ministros a su seno en cualquier tiempo)
- Debe someter al control de la Comisión Bicameral permanente del Congreso los decretos en los que se ejerzan facultades delegadas del Congreso, los de necesidad y urgencia (aquí su responsabilidad es personal y exclusiva) y los de promulgación parcial de leyes
- A diferencia de sus pares, que sólo pueden ser convocados a dar explicaciones, el M. C. puede ser interpelado por el Congreso para el tratamiento de una moción de censura.
- Puede concurrir al Congreso y participar de las sesiones, aunque sin posibilidad de votar en ellas

La ley que obliga a sancionar el artículo 100 e la Constitución Nacional aún no ha sido dictada - como ya lo señalamos - y para cubrir las necesidades de funcionamiento de la jefatura de gabinete (tal lo disponía la cláusula transitoria 12), el Poder Ejecutivo recurrió al dictado del Decreto 977/95, de dudosa constitucionalidad. En el que se indican las obligaciones y derechos principales del Jefe de Gabinete, que nosotros resumimos en la siguiente tabla:

<p><u>OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS DEL JEFE DE GABINETE</u> (Dec. 977/95)</p>
--

PRINCIPALES OBLIGACIONES	PRINCIPALES PRERROGATIVAS
<ul style="list-style-type: none"> • Asistir al Presidente de la nación en sus funciones • Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete (sin perjuicio de la idéntica facultad presidencial) • Presidir las en ausencia del Presidente • Refrendar y legalizar, con uno o con todos los ministros, según los casos, los actos del Presidente de la Nación, asumiendo la consiguiente responsabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser asistido en sus funciones por los ministros secretarios • Requerir a sus pares la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones • Sus actos se denominan "decisiones administrativas" y deberán contar con el refrendo del ministro del ramo a que refiera el mismo • Los actos y reglamentos vinculados a la resolución de asuntos internos de la jurisdicción "jefe de gabinete de ministros" se denominarán "resoluciones" y no requerirán legalización de ministro secretario alguno
<p>Nota: Dos Decretos adicionales (N°660 y 998/96) aprobaron la estructura administrativa de la dependencia, que se compone actualmente de cuatro Secretarías, ocho Subsecretarías y un sinnúmero de direcciones y subdirecciones, nutridas con abundante personal</p>	

A modo de balance, podemos decir de la figura, que ella no hace mella en el sistema presidencial argentino. Desconcentrará (sin descentralizar) las funciones administrativas del órgano ejecutivo, en tanto este último decida delegar sus funciones. Por lo señalado respecto de la estructura administrativa de la Jefatura de Gabinete, ella cumple además el loable fin de ¿proveer empleo público?. En caso de crisis institucional, el funcionario a cargo de la dependencia pagará las eventuales "culpas" del Poder Ejecutivo, quien seguramente echará a rodar su cabeza en manos del Congreso, para preservar la suya. En fin, nada nuevo bajo el sol...

26.8.- otros órganos dependientes del Poder Ejecutivo (Secretarías de Estado, Consejos, Fuerzas Armadas)

la Constitución Nacional habla en su artículo 100 de "ministros secretarios", lo que admite que se los denomine de ambas maneras. Ello no quiere decir que sea lo mismo hablar de Ministerio que de Secretaría de Estado. Enseña Bidart Campos que por lo general se reserva el vocablo "Secretaría de Estado" para señalar ciertos ámbitos de la Administración Pública que no tienen rango de Ministerios ni jerarquía constitucional.

Las secretarías y sub-secretarías de Estado no tienen ni pueden tener rango de ministerios, ya que no lo son, ni quienes las ocupan pueden equipararse

a los ministros que la Constitución prevé. Con ello no decimos que esté vedada la creación de Secretarías o subsecretarías de Estado (aún dentro del organigrama de algún ministerio). Pero la existencia de una Secretaría de Estado autónoma no la asimila en rango - por importancia que a ella se le dé - a los Ministerios articulados en el Capítulo IV de la Constitución Nacional (Arts. 100 a 107). En consecuencia, coincidimos con Bidart Campos en cuanto enfatiza que un Secretario de Estado no puede ejercer competencias propias de un Ministro, ni mucho menos refrendar los actos del presidente con la fuerza dispuesta en la Constitución para el refrendo ministerial y al que nos hemos referido ya.

Padilla efectúa una correcta distinción entre la Administración Pública centralizada y la descentralizada:

- La primera, comprende a los ministerios, secretarías de Estado, subsecretarías, direcciones generales, etc. (Tal el caso del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, o el Consejo Nacional del Menor y la Familia)
- La segunda incluye a determinados órganos con potestad de iniciativa y decisión, cuando asumen personería jurídica se caracterizan como entidades autárquicas (Tal el caso del Tribunal Fiscal de la Nación, o el Comité Federal de Radiodifusión)

Por otra parte, existen con jerarquía distinta a los ministerios una innumerable cantidad de órganos (muchos más de los deseables) que dependen del Poder Ejecutivo, y son de creación infraconstitucional. Ellos nacen de la competencia que el Poder Ejecutivo posee a tal fin (al igual que el Congreso de la Nación), para crear órganos dependientes de su órbita con fines de asistencia técnica o asesoramiento en general, que generalmente integran el organigrama de la Administración Pública.

Respecto del denominado "órgano castrense", se ha planteado una discusión en doctrina, con referencia a si las fuerzas armadas son órganos Estatales, o meramente sujetos auxiliares del Estado, sin calidad orgánica.

Sostiene Bidart Campos que la tendencia doctrinal mayoritaria es la que considera a las fuerzas armadas en la categoría de órganos, porque con ellos se organiza la defensa del Estado a que aluden el preámbulo y el artículo 21 de la Constitución, aunque no considera acertado darle a las fuerzas militares tal carácter por su sola finalidad. Aclara además que el hecho de que los poderes del Estado (Legislativo y Ejecutivo) intervengan en la provisión de empleos

militares tampoco alcanza para que el "supuesto" órgano castrense ostente tal calidad.

Por su parte, tampoco las competencias reguladoras de las FFAA en la Constitución son indicio que permita categorizarlas como órgano del Estado.

Frente a ello, la indudable dependencia institucional del cuerpo castrense al Poder Ejecutivo, cuyo presidente es el Comandante en Jefe de todas las fuerzas militares, nos ubica en la tesis que sostiene que las Fuerzas Armadas de la República son órganos estatales dependientes del Poder Ejecutivo. Diremos en todo caso, que en ningún modo, dentro del sistema constitucional, el cuerpo castrense de la Nación constituye poder autónomo alguno. La constitución regula, desde su Poder Constituyente, tres poderes de estado constituidos, y ciertos estamentos extra-poder, como por ejemplo el Ministerio Público.

Ni la Iglesia, ni las Fuerzas Armadas (por no dar sinó algunos ejemplos), constituyen en el esquema de la Constitución modalidad de "poder" alternativo ninguno. En todo caso, hablaremos de "grupos de presión" o "instituciones de la República", muy respetables, como tantas otras. La debacle institucional que sacudió al país entre 1930 y hasta 1983, sumiéndola en el horror y la humillación más intensa de que tengamos memoria, exime de mayor comentario al respecto.

El Poder, entonces, reside en el Pueblo, y es ejercido por sus representantes. La idea se presenta clara y nítida...

26.9.- Preguntas, notas y concordancias.-

Las preguntas que se formulan a continuación, son para motivar el espíritu crítico e investigativo del alumno, que podrá consultar con su profesor las respuestas a las mismas. Ellas - por supuesto - no serán unívocas; y en ello radica la riqueza conceptual de este apartado, cuyo objetivo es el de generar un marco de debate abierto y democrático entre alumnos y profesores.

- 1. ¿Considera Ud. que la reforma constitucional de 1994 atenuó en algún modo el sistema presidencial con la incorporación de la figura el jefe de gabinete de ministros?**
- 2. ¿Qué opina Ud. de la incorporación de la técnica del "ballotage" para la**

elección directa del binomio presidencial, efectuada por la reforma constitucional de 1994?

3. ¿Está Ud. de acuerdo con la manera en que se reguló en la Constitución la posibilidad de reelección del presidente y vicepresidente?
4. ¿Cree Ud. que el vicepresidente es un funcionario de utilidad para el sistema constitucional? Fundamente su respuesta
5. ¿Cree Ud. que la Ley 20.792 es inconstitucional? Fundamente su respuesta

Anotaremos a continuación, cierta bibliografía específica que consideramos de importancia a fin de profundizar en los contenidos del capítulo

1. De autores varios: Atribuciones del presidente argentino (Coordinador Dardo Perez Guilhou). Edit. Depalma, Buenos Aires, 1988.
2. De autores varios: La Constitución reformada. Edit. Ministerio del Interior de la República Argentina, Buenos Aires, 1996.
3. De autores varios: La reforma constitucional interpretada. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1995 (En particular, aporte de Patricia Raquel Martínez)
4. De vedia y Mitre, Mariano: La acefalía presidencial. Edit. Moen, Buenos Aires, 1915.
5. Jiménez, Eduardo: La república francesa y el recambio institucional (apostillas acerca del "buen uso" de la figura del Ballotage por parte de la ciudadanía francesa). En Revista Jurídica "La Ley" (Actualidad) del 13/8/1996
6. Nino, Carlos Santiago: Presidencialismo vs. Parlamentarismo. En AAVV Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Edit. EUDEBA, Buenos Aires, 1988
7. Sabsay, Daniel: El sistema de doble vuelta o "Ballotage". En "Lecciones y Ensayos, N°62. Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.

Respecto de las concordancias de este capítulo, ellas vincularán lo expuesto, con un recorrido por las estructuras del Poder Ejecutivo Nacional y su conformación.

EL PODER EJECUTIVO NACIONAL. MINISTROS Y SECRETARIOS.
(Organigrama institucional)

El siguiente cuadro nos muestra la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Nacional y los Ministerios Nacionales:

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. CARLOS SAÚL MENEM. Tel. 344-3600	Vicepresidencia de la Nación. Carlos Federico Ruckauf Tel. 379-5858/59
Jefatura de Gabinete. Jorge Alberto Rodríguez. Tel. 344-3882/3857	
Ministerio.	Ministro.
Del Interior. Tel. 331-7051/59/4571/6756	Carlos Vladimiro Corach.
De Economía y Obras y Servicios Públicos. Tel. 349-5000	Roque Benjamín Fernández.
De Cultura y Educación. Tel. 813-4551/59	Susana Beatriz Decibe.
De Trabajo y Seguridad Social. Tel. 310-6100	Antonio Erman González.
De Salud y Acción Social. Tel. 379-9000	Alberto José Mazza.
De Relaciones Exteriores, Comercio Internacional, y Culto. Tel. 311-0071/74	Guido Di Tella.
De Justicia. Tel. 328-3010	Rául Granillo Ocampo.
De Defensa. Tel. 346-8800	Jorge Manuel Domínguez.

Veremos ahora como se estructuran las Secretarías y Subsecretarías dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, y quienes las componen:

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. CARLOS SAÚL MENEM.			
<u>Secretarías.</u>	<u>Secretario.</u>	<u>Subsecretarías.</u>	<u>Subsecretario.</u>
Secretaría General de la Presidencia de la Nación	Alberto Kohan.	Subsecretaría General de la Presidencia de la Nación. De Acción de Gobierno. De Acción Política.	Ricardo Romano. Carlos Luis Viola. Antonio Héctor Riccillo.

De Inteligencia de Estado (SIDE).	Hugo Alfredo Anzorreguy.	"A" Interior. "B" Exterior.	Jorge Norberto Igonet. Rodrigo Toranzo.
Legal y Técnica.	Ginés Ruiz.	Técnica. De Asuntos Legales.	Verónica Inés García Blanco. Alberto Enrique Reyna Almendoz.
De Turismo. De Deportes. De Prog. p/ la Prevención de la Drogadicción y la Lucha c/ el Narcotráfico.	Francisco A. Mayorga. Hugo Porta. Eduardo Pablo Amadeo.	De Turismo. De Deportes. De Planeamiento, Control y Legislación. De Prevención y Asistencia.	Oscar Héctor Talía. Juan José Gilli. Alfredo Colombo. Leonardo Di Pietro.
De Prensa y Difusión.	Ramón Raúl Delgado.	De Prensa y Difusión. Técnico Administrativa.	Jorge Omar Azcárate. Oscar Daniel Mora.
De Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.	María Julia Alsogaray.	De Recursos Hídricos. De Coordinación. De Ordenamiento Ambiental. De Desarrollo Sustentable.	Adelmar A. Vachino. Mabel Behal. Raúl Alberto Castellini. Enrique Kaplán.
De Desarrollo Social.	Ramón Bautista Ortega.	De Políticas Sociales. De Vivienda. De Proyectos Sociales. De Desarrollo Social.	Horacio Rodríguez Larreta. Jorge Capitanich. Jorge Capitanich. Santiago de Estrada.
De Comunicaciones. De Cultura.	Germán Kammerath. Beatriz G. Walker.		
De la Tercera Edad.	Víctor Adrián Alderete.	De Gestión Técnica. De Políticas y Proyectos.	Jorge Alejandro Gilligan. Oscar Morgenstern.
De la Pequeña y Mediana Empresa.	Ana Raquel Sierchuk de Kessler.	De Políticas y Proyectos. De Asistencia Técnica y Financiera.	María Cecilia Mondolo. Rubén Darío Rojo.
De Planeamiento Estratégico.	Jorge Juan Castro Mongan.	De Asuntos Institucionales. De Políticas Estratégicas.	Pascual José Albanese. Andrés Miguel Fontana.
De Asistencia Internacional Comunitaria "Cascos Blancos"	Octavio Oscar Frigerio.		
De Culto.	Juan José Ramón Laprovitta.	De Culto.	A designar.

26.10. Autoevaluación.-

- 1. Desarrolle brevemente la fisonomía del sistema presidencialista argentino luego de su intento de atenuación por parte de la reforma constitucional de 1994:**

.....
.....
.....
.....
.....

2. Describa el procedimiento de elección directa del binomio presidencial impuesto por la reforma constitucional de 1994:

.....
.....
.....
.....

3. ¿Cuáles son las funciones del Vicepresidente de la República?

.....
.....
.....
.....

4. Describa y analice someramente las causales y procedimiento de acefalía en el sistema constitucional argentino:

.....
.....
.....
.....

5. Describa y analice las funciones del Jefe de Gabinete de Ministros:

.....
.....
.....
.....