

GINOTTI (EZEQUIEL) (2) 45

CAPÍTULO XVI

EL PODER EJECUTIVO

785. En este capítulo y en el próximo nos ocuparemos del Poder Ejecutivo que, como ya expresáramos (*Curso...*, T. III, nros. 544/545) ostenta una posición de predominio frente a los otros órganos del Estado. Este hecho se advierte prácticamente en todos los países, cualquiera sea su esquema de gobierno.

I. DIVERSOS TIPOS

786. Al explicar en el Capítulo XII el tema de la división o separación de órganos, indicamos que existen dos tipos de regímenes que son los más difundidos en el mundo occidental contemporáneo: el presidencial y el parlamentario. Nos corresponde ahora profundizar ese análisis, haciendo especial referencia a la integración del Poder Ejecutivo en uno y otro, y explicar también, aunque más brevemente, el régimen colegiado, de directorio o asamblea.

La opción entre estas alternativas no sólo responde a concepciones de organización, sino también a diferencias en los criterios de legitimidad que justifican el acatamiento de la autoridad. Señala Sánchez Agesta que en la república presidencialista "el principio democrático está ampliamente embebido en el fundamento constitucional y matizado por el liderazgo o caudillaje de un Presidente". Las misiones de afianzar el orden y con-

monarquías parlamentarias y repúblicas parlamentarias. La primera de estas últimas fue la IIIª república francesa de 1875.

Las funciones del jefe de Estado han disminuido progresivamente desde el absolutismo anterior a la Revolución Francesa, pasando por épocas de equilibrio inestable entre su influencia y la del Gabinete, hasta sólo conservar un papel principalmente simbólico y honorífico: la representación de la Nación, la designación (según determinadas pautas tradicionales) de la persona encargada de formar un gobierno con apoyo de la mayoría parlamentaria luego de la renuncia del anterior y la firma de las decisiones del gobierno.

El esquema de equilibrio inestable lo ejemplifica, en Francia, el reinado de Luis Felipe de Orleans, bajo la Constitución de 1830, y en Alemania, la Constitución de Weimar. En contraposición, el modelo más difundido se denomina parlamentarismo clásico y sus ejemplos típicos son la IIIª (1875) y la IVª (1958) repúblicas francesas y actualmente la república italiana (1947). Se discute si en el primer magistrado integra el ejecutivo de la rama tradicional o es un órgano extrapoderes. Nos inclinamos por la primera opinión.

El jefe de Estado es políticamente irresponsable y no le afectan los conflictos entre el Gobierno y el Parlamento. Ejerce, sin embargo, cierta influencia en los asuntos gubernamentales, que puede provenir de su autoridad personal, experiencia política o de la adhesión popular a la dinastía reinante. Ello lo constituye en un poder de reserva o moderador.

En las últimas décadas se advierte un incremento de esa presencia activa del jefe de Estado, tanto en los hechos como en las previsiones constitucionales. Al respecto podemos citar como ejemplo en el campo de lo fáctico, la destitución del gobierno y Parlamento austriacos decidida en 1975 por el Gobernador (representante de la reina), pese a la inexistencia de moción de censura o voto de desconfianza. En el ámbito normativo cabe transcribir a la Constitución española de 1978, que dispone: *El Rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, abreva el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes (art. 56).*

Esa tendencia llega hasta el retorno del régimen de equilibrio entre el Presidente y el Gabinete en los llamados regímenes

ductor al progreso, así como la vigencia de una concepción cartomática del poder, explican el presidencialismo en los dilatados territorios de América y contrastan con el paradigma de limitada y la presencia o proximidad de una monarquía, que generalmente acompañan al parlamentarismo (v. Luis Sánchez Agesta, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Univ. Madrid, 1974; Eugenio Palazzo, "Ráces histórico-políticas del régimen presidencialista argentino", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 1987).

A. Régimen parlamentario

787. Se ha desarrollado en forma espontánea o empírica, a diferencia del presidencialismo, que responde a un diseño elaborado en la Convención de Filadelfia, aun cuando en ella se hayan tenido en cuenta los datos que proporcionalaban la vigencia y la historia de instituciones similares a las que allí se crearon.

Su origen lo podemos situar en Inglaterra. La revolución de 1688 marca el hito principal de su proceso de formación. A partir de ella el rey acepta elegir entre los miembros del Parlamento a los integrantes de su gabinete. En 1714 Jorge I. renuncia a las reuniones de sus ministros pues desconoce el idioma inglés, actitud que desde entonces se convirtió en costumbre. El consejero principal de la Corona, con el título de Primer Ministro, preside las reuniones del gabinete y mantiene informado al rey. El cuadro se completa con la creación de un procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad política del gobierno: caso cuando pierde la confianza de la Cámara de los Comunes.

El primer país que adopta el régimen parlamentario en el continente es Bélgica, en la Carta de 1831, difundiéndose luego en toda Europa y en las ex colonias, como consecuencia del movimiento de descolonización consecutivo a la Segunda Guerra Mundial.

788. La característica sobresaliente del régimen parlamentario es la nítida separación que se traza entre el jefe del Estado, por un lado, y, por el otro, el Gobierno, es decir el Gabinete ministerial, a cuyo frente, como jefe del gobierno, se encuentra la figura del Primer Ministro.

El Rey o el Presidente es el jefe del Estado. Su legitimidad se funda en el orden sucesorio de la casa reinante, en el primer caso, o en la elección, hecha generalmente por el Parlamento, en el segundo. De acuerdo a ello existen

semipresidenciales, cuyas notas más características son la elección popular del Jefe de Estado y la mayor amplitud de sus facultades.

La constitución de la Vª república francesa, sancionada en 1958 y reformada en 1962 (disponiéndose la elección del Presidente por sufragio universal, en doble vuelta), marca esa evolución pues organiza, según frase de Maurice Hauriou (*Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, 1971), una "distribución desigual, con distribución incierta de poderes y responsabilidades". El Primer Ministro, designado por el Presidente, está en la primera línea, ocupándose de la tarea cotidiana del gobierno y sufriendo el desgaste que produce el ejercicio del poder. El Jefe de Estado conserva lo esencial de éste, desde una segunda línea, en posición de reserva, pero en el momento oportuno puede tomar importantes decisiones que no necesitan refrendo ministerial (v.gr. someter a referéndum ciertos proyectos, disolver la Asamblea Nacional, utilizar poderes excepcionales en graves emergencias, etc.). Este esquema se mantuvo aun durante las épocas denominadas de *cohabitación*, en las cuales convivieron un Presidente y un Primer Ministro de signos políticos opuestos.

En un régimen parlamentario clásico el Primer Ministro y su gabinete (el "Gobierno", en la terminología usual) constituyen las piezas esenciales del Ejecutivo. Formalmente aquél es designado por el Jefe del Estado, pero éste debe ofrecer el cargo de Primer Ministro al jefe del partido mayoritario o al dirigente que considere capaz de formar una alianza parlamentaria de partidos que asuma la responsabilidad de sostener al Gobierno. El Jefe del gobierno (denominado Primer Ministro en el Reino Unido, Italia y otros países, Presidente del Consejo en España, Canciller en Alemania) confecciona la lista de sus colaboradores. Por lo general los ministros son miembros de Parlamento (es decir, previamente elegidos para integrar las cámaras, habitualmente la de los Comunes en Gran Bretaña) y tienen acceso a ellas para defender sus proyectos.

La principal regla de funcionamiento del régimen parlamentario (donde más se observa su concepción flexible, imprecisa, de división del poder), es que el Gobierno se mantiene mientras conserva la confianza del Parlamento. Para comprobarlo existen dos vías: la cuestión de confianza, por la que el Gobierno solicita a la Cámara baja un pronunciamiento expreso al respecto, y la moción de censura, en la cual la iniciativa parte

de miembros de la Cámara. Negada la primera o aprobada la segunda, el Gobierno debe renunciar.

Como contrapeso de esa exigencia, el Gobierno puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones, actos que deben llevar la firma del Jefe del Estado. Ante el conflicto, el electorado actúa como árbitro dando la mayoría en la Cámara al partido o partidos que apoyan al gobierno o a los que se oponen a él. El nuevo Parlamento, según el resultado de la elección, ratificará al Gobierno si éste triunfa en ella; pero si es derrotado, será reemplazado por otro que tenga el acuerdo de la nueva mayoría parlamentaria.

Los cambios de Gobierno pueden también producirse luego de cada elección regular de renovación de la cámara popular. En Gran Bretaña la ley establece que debe haber una elección general por lo menos cada cinco años, dejando al gobierno que resuelva la fecha en que se realizará, lo que le permite adelantarla al momento políticamente más favorable.

Este esquema funciona bien en el Reino Unido, donde el bipartidismo y la disciplina de los partidos favorece la estabilidad de los gobiernos. En los países en que existe multipartidismo, se hace mucho más complicado y en algunos se caracteriza por la inestabilidad de las alianzas parlamentarias y, consecuentemente de los gobiernos.

Así sucedió en Francia durante las IIIª y IVª repúblicas y sigue ocurriendo en Italia. Para remediarlo, se ha buscado dificultar la caída del Gobierno. La Constitución de Bonn establece que para derribar al gabinete es necesario previamente haber designado a un nuevo Canciller; la francesa de 1958 exige para las mociones de censura formalidades que las tornan difíciles; una orientación similar se marca en los países nórdicos, Holanda y Bélgica.

B. Régimen presidencialista

789. El principio de división del poder se concreta, en este tipo de régimen, con mucha mayor rigidez que en el anterior.

Nace con la Constitución norteamericana de 1787. La posición que triunfó en Filadelfia procuró trasplantar en un marco republicano las instituciones inglesas de mediados del siglo XVIII, cuando el reinado de Jorge III marcaba un

intervalo en el desarrollo del régimen parlamentario, durante el cual el monarca logró ejercer un poder personal considerable.

El carácter unipersonal de esta magistratura es uno de sus rasgos distintivos. "Un ciudadano con el título de 'Presidente de la Nación Argentina'" (art. 87), desempeña las funciones de jefe del Estado y jefe de gobierno. Si bien debe rodearse de un grupo numeroso de colaboradores, aun los más importantes (denominados "secretarios" en los Estados Unidos y "ministros" aquí) carecen de autoridad propia. Tan sólo dirigen administrativamente sus departamentos, aconsejan al Presidente y ejecutan las medidas que este adopta. No forman en conjunto un órgano colectivo con facultades decisorias propias, aunque sus reuniones con el Presidente sean descriptas como "*de gabinete*", pues sus opiniones no son vinculantes, aun en el caso de ser unánimes.

Este jefe único es elegido por el sufragio del pueblo elector, lo que le confiere gran prestigio y autoridad.

No obstante la Constitución norteamericana (y la nuestra antes de 1994) determina un procedimiento indirecto (los ciudadanos votan por electores de su vez elegir al primer magistrado, según su propio criterio), pero en la práctica dichos electores actúan bajo el compromiso de votar por el candidato de su partido, lo cual conduce a resultados similares a los de la elección directa.

Las relaciones con el Congreso carecen de la flexibilidad que tienen en el régimen parlamentario las del Gobierno con el Parlamento. Ni las cámaras pueden derribar al Ejecutivo con un voto de censura ni este puede disolverse. Los "conflictos entre poderes" no tienen un cauce de solución constitucional como el que encuentran en aquel régimen, pues el Presidente y los legisladores son, en principio, inamovibles durante todo el término para el que han sido elegidos (salvo la potestad del Congreso de destituir al Presidente mediante el juicio político y la exclusión o remoción individual de los últimos por resolución de las cámaras; v. *supra*, nros. 751 y sigs. y 652). El sistema de frenos y contrapesos provee influencias recíprocas entre los órganos

(*Curso...*, T. III, nros. 564/570) que, según señala Loewenstein (*Teoría de la constitución*, Ariel, 1970) tiene como característica del tipo presidencial la interdependencia por coordinación, diferente a la interdependencia por integración, propia del esquema parlamentario. También se observa una separación más tajante entre el Poder Judicial y los otros órganos, la cual deriva fundamentalmente de la facultad de los jueces de no aplicar las normas que estimen contrarias a la Constitución.

El régimen presidencial no conduce necesariamente, como generalmente se cree, al predominio del Ejecutivo. El control de peso del legislativo y las limitaciones que resultan del control de constitucionalidad, han sido tan efectivos en los Estados Unidos que, en algunas épocas, se ha hablado del gobierno del Congreso (*v. Curso...*, T. III, nro. 544) o del gobierno de los jueces. Circunstancias críticas de carácter interno o internacional han determinado, en otros períodos, el neto liderazgo del Presidente.

790. Los pueblos del Nuevo Mundo, que se emanciparon de España y Portugal en la primera mitad del siglo XIX, adoptaron las instituciones políticas norteamericanas, pero esto no significa que las hayan copiado textualmente y menos aun que esa adopción haya conducido a resultados iguales.

Las diferencias en lo relativo a la institución presidencial responden a dos influencias de signo divergente. Por un lado, el mejor conocimiento del régimen parlamentario, del que existía una más amplia elaboración teórica, explica la inclusión en el presidencialismo latinoamericano de algunos elementos de aquel régimen: el Presidente puede iniciar proyectos de ley; se regula constitucionalmente la institución ministerial, existente en el modelo; se establece el retén de ministerial para los actos del Presidente; se autoriza la concurrencia a las cámaras de los ministros y su interpelación por aquellas, admitiéndose en algunas constituciones el voto de censura.

En un camino diverso a esa mayor sutileza en las relaciones entre los órganos políticos, la tradición y los hábitos culturales trabajaron en favor del poder personal. Ello condujo a la

hegemonía del Ejecutivo, antes que en Europa, donde el fenómeno respondió a causas que aparecieron posteriormente, vinculadas al crecimiento global del poder. Las constituciones modernas recogen esa tendencia, anticipada en las latinoamericanas, concediendo al Presidente mayores facultades que las que tiene su similar norteamericano.

Los países descolonizados después de la segunda guerra mundial receptaron inicialmente el modelo parlamentario, pero ante su fracaso, motivado por la estructura social de esas naciones, en muchos casos lo sustituyeron por la institución presidencial, reforzando sus poderes para obtener un encuadramiento de rasgos autoritarios. También optó por el presidencialismo la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en los últimos años de su existencia; desintegrada esta confederación, Rusia se inclinó por el presidencialismo, y lo confirmó en su constitución de 1993.

C. Régimen colegiado, de directorio o asamblea

791. Las principales características de este tipo de gobierno son, por un lado, la forma colegiada del órgano ejecutivo, integrado por varias personas que forman un consejo; y por el otro, el predominio de la asamblea que posee la facultad de imponer sus decisiones al directorio. Las divergencias entre el Legislativo y el Ejecutivo se resuelven a favor del primero, pero ello no acarrea la renuncia del segundo que debe, simplemente, ejecutar lo resuelto por el órgano más directamente representativo del pueblo.

Antecedentes de gobiernos con predominio de la asamblea se encuentran en Inglaterra, durante el funcionamiento del Parlamento Largo (1640-1649) y en la Constitución francesa de 1793.

Actualmente el sistema de directorio rige en Suiza, donde el Consejo Federal, por su gran estabilidad, disfruta de una independencia suficiente en sus relaciones con la Asamblea Federal. La República Oriental del Uruguay, en dos períodos (1918-1934 y 1951-1967), aplicó una variante de este sistema.

Formalmente, los países comunistas adoptaron, por lo general, el gobierno de asamblea. Pero ello sucedía solamente en los textos constitucionales y no en la realidad. Según la Constitución de la U.R.S.S. el Soviet Supremo era la máxima autoridad, que había recibido la delegación de la soberanía nacional (según la tradicional fórmula revolucionaria francesa). El Ejecutivo se encontraba a cargo del Presidium, ante quien respondía el Consejo de Ministros. En la práctica, que en los estados marxistas difirió totalmente de las normas, el poder se

concentraba en tres funcionarios: el presidente del Presidium, el presidente del Consejo de Ministros y el Secretario General del Partido Comunista.

II. EL PODER EJECUTIVO ARGENTINO

A. Antecedentes

792. La existencia de una autoridad ejecutiva nacional, unipersonal y que concentra una gran parte del poder del Estado resulta, en nuestro país, de una larga evolución en la que se combinan diversas tendencias.

En una primera etapa, la conquista de América fue realizada por particulares que convenían con la corona la contraprestación por sus servicios, en documentos llamados "capitulaciones". Los jefes de esas expediciones eran llamados "adelantados", ejercitando un fuerte liderazgo sobre sus subordinados y manteniendo unos y otros, como referencia común, la lealtad a la persona del rey. Los descendientes de esos expedicionarios que se afincaron en las tierras descubiertas, formaron el estrato criollo que sería el principal protagonista de la emancipación.

Con posterioridad, la administración española fue retomando el control, a través de funcionarios de carrera. La actividad ejecutiva corrió entonces a cargo de virreyes, capitanes generales o gobernadores; cargos, todos ellos, unipersonales. Los acompañaban las "audiencias", que tenían facultades judiciales y de consejo. Únicamente los cabildos eran de origen local.

Entre 1810 y 1814 el gobierno estuvo a cargo de órganos colegiados, sucediéndose la Primera Junta, la Junta Grande y dos triunviratos. Al crearse el primero de éstos se intentó establecer un cuerpo deliberativo, pero las relaciones entre ambos fueron de inmediato sumamente tensas y el Triunvirato disolvió a la Junta Conservadora (v. *supra* nro. 589).

La Asamblea del Año XIII creó, en enero de 1814, el Directorio, primer ejecutivo unipersonal de nuestra historia patria.

Se invocó que "la unidad de la acción, la rapidez de la ejecución y el impulso que demandan nuestros difíciles negocios, todo exige que el Gobierno sea administrado por una sola mano... Un solo ciudadano que ejerza la Autoridad Suprema" aunque "sujeto a las leyes que reciba de la Representación Soberana" (El Redactor de la Asamblea). La última frase revela todavía, pese al carácter unipersonal del cargo, el predominio de la tipología directorial o de asamblea, pues en el presidencialismo el Ejecutivo recibe su competencia de la Constitución

y no de la ley. El primer Director Supremo fue Posadas y el último Rondeau, quien renunció en febrero de 1820, luego de la batalla de Cepeda que provocó la disolución de la autoridad central.

En esta época las provincias empezaron a darse sus constituciones (Santa Fe en 1819 y más tarde las demás), denominando gobernador al órgano unipersonal encargado del ejecutivo.

En febrero de 1826 el nuevo congreso constituyente creó el Poder Ejecutivo permanente y designó Presidente a Bernardino Rivadavia, pero al año siguiente el rechazo por las provincias de la Constitución unitaria y de la paz negociada por el ministro Manuel García con Brasil, determinaron la renuncia de Rivadavia, la disolución del Congreso y nuevamente la despartición de las autoridades nacionales.

Los reglamentos y estatutos dictados entre 1811 y 1817 establecían que el Ejecutivo sería designado por un cuerpo deliberativo (cabildo, junta, asamblea o congreso) y tendría la colaboración de secretarías. Los proyectos de Constitución de esa época se inclinaron por el Ejecutivo unipersonal, con excepción del elaborado por la comisión designada por la Asamblea del Año XIII, que creaba un triunvirato.

La Constitución de 1819 denominó Director del Estado al titular del Ejecutivo y dispuso su elección por ambas cámaras. Los ministros serían nombrados y removidos por el Director, y las cámaras podrían hacerlos comparecer para recibir informes. El texto de 1826, el primero que acepta el presidencialismo, dispone la elección indirecta del Presidente, con intervención de juntas electorales. Establece los ramos de cinco ministros, secretarías, quienes autorizaban las resoluciones del Presidente.

En todos los casos se dispuso la duración del cargo ejecutivo por un período fijo, pero las relaciones con el legislativo se regularon de manera distinta. Mientras el Estatuto de 1815 otorgaba a la Junta de Observación importantes facultades de control (podía vetar los actos del Director), las constituciones de 1819 y 1826 establecían un esquema más rígido. El juicio político fue previsto en proyectos presentados a la Asamblea del Año XIII y en los textos de 1819 y 1826.

En otra parte del curso hemos hecho referencia a las tentativas de establecer una monarquía, que alcanzaron gran predicamento en el Congreso de 1816/1820 y quedaron sepultadas luego del rechazo de la Constitución de 1819, no sólo por ser unitaria sino también por la sospecha de que favorecía los planes monárquistas (v. *Curso*, T. II, nro. 283).

Entre 1827 y 1852 se prolongó la solución transitoria inaugurada en 1820 a través de pactos o delegaciones por los cuales se confiaba al gobierno de Buenos Aires el ejercicio de algunas

competencias nacionales, esencialmente las vinculadas a las relaciones exteriores. La "ley fundamental" sancionada por el Congreso Constituyente en enero de 1825, había consagrado ese régimen, que se aplicó hasta la presidencia de Rivadavia. Al disolverse el Congreso en 1827, su última decisión fue otorgar al gobierno de Buenos Aires facultades para dirigir la guerra, las relaciones internacionales y pagar las deudas, lo cual fue aceptado en diversos pactos y leyes provinciales. El Pacto Federal de 1831 atribuyó el ejercicio de esas competencias a la "Comisión Representativa", pero no llegó a cumplir una acción eficaz y el gobernador de Buenos Aires fue recibiendo el encargo del manejo de las relaciones exteriores de las provincias que no habían suscripto el Pacto Federal originariamente y que adhirieron a él al disolverse la Liga del Interior encabezada por el general Paz.

Hasta 1853 el Estado argentino fue una confederación, nacida fundamentalmente de aquel Pacto y cuyo único órgano central era el gobierno de Buenos Aires (v. *Curso*, T. III, nro. 449). Las atribuciones de éste fueron acrecentándose, abarcando el campo internacional, las relaciones con la Iglesia, el juzgamiento de los delitos contra el Estado; el otorgamiento de indultos, de permisos para ingresar al país, de concesiones mineras a extranjeros; el control de la navegación de los ríos Paraná y Uruguay; el comando de los ejércitos federales; la interpretación y aplicación del Pacto Federal.

Derrotado Rosas el general Urquiza asumió el cargo de Director Provisorio, de acuerdo a lo dispuesto en el Protocolo de Palermo y en el Acuerdo de San Nicolás, con facultades amplias que motivaron el rechazo por la legatura de Buenos Aires de aquel Acuerdo y, posteriormente, su separación hasta 1860.

Dictada la Constitución, el esquema del Ejecutivo unipersonal se mantuvo aun durante los primeros períodos de gobierno de facto. No ocurrió lo mismo en los dos últimos

La reforma efectuada en 1970 al Estatuto de la Revolución Argentina introdujo un régimen dual; el Presidente necesitaba el acuerdo de la Junta de Comandantes en Jefe para las decisiones "de significativa trascendencia". En 1971 se volvió a modificar ese Estatuto, determinándose que gobernaría la Junta de Comandantes, representada por su Presidente. A partir de 1976, el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional estableció un órgano supremo, la Junta Militar, superior al Presidente, en una especie de diarquía desigual.

B. Evolución y características

793. Los constituyentes de 1853 organizaron al Poder Ejecutivo procurando adaptarlo a la realidad social e histórica de nuestro pueblo. La situación de preeminencia que le otorgaron no fue casual sino deliberada, siguiendo las ideas expuestas por Alberdi.

Ya a mediados del siglo XIX el objetivo primario del constitucionalismo (debilitar al poder para evitar sus abusos) se había demostrado insuficiente como criterio principal para organizar un estado. Nuestra historia acreditaba la necesidad de un gobierno fuerte, capaz de mantener la unión nacional y realizar la obra de progreso pensada por la generación que hizo la Constitución. Lo pidió el autor de las *Bases* en estos términos: "Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución ... Las garantías individuales proclamadas con tanta gloria, conquistadas con tanta sangre, se convertirán en palabras vanas, en mentiras relumbrosas, si no se hacen efectivas por medio de las garantías públicas. La primera de éstas es el gobierno, el Poder Ejecutivo revestido de la fuerza capaz de hacer efectivos el orden constitucional y la paz, sin los cuales son imposibles la libertad, las instituciones, la riqueza, el progreso".

794. Durante la segunda mitad del siglo pasado y la primera del presente, nuestras instituciones evolucionaron en sentido favorable al fortalecimiento del poder presidencial. Posteriormente han aparecido, en cambio, algunos elementos que parecen insinuar una reacción contra la fortaleza presidencial.

Antes hemos enunciado algunos de los factores de enaltecimiento de esa institución (*Curso...*, T. III, nro. 544); sumados a su prestigio histórico, al carácter unipersonal de su autoridad que encarna la unidad de la Nación en el orden interno y en el internacional, al crecimiento de la administración pública de la que es jefe y al progresivo debilitamiento del federalismo (v. *Curso...*, T. II, nros. 275/277) y desprestigio del Congreso (v. *Curso...*, T. III, nro. 546).

Entre los factores que en la segunda mitad de este siglo han contribuido para debilitar en algunos aspectos el poder presidencial, aún antes de la reforma constitucional de 1994, destacamos los siguientes: a) el surgimiento de fuerzas sociales organizadas, con pretensiones y medios de poder efectivo (sindicatos, entidades empresarias, agropecuarias, etc.); b) el "poder de control o moderador" asumido por las fuerzas armadas a partir de 1943 y hasta 1983 (v. *Curso...*, T. II, nros. 353/355), que introdujo en los procesos de decisión más importantes la necesidad de su consulta o audiencia y una cuidadosa apreciación del vigor de sus demandas o deseos; c) la descentralización administrativa a través de entidades autárquicas, empresas del Estado, empresas públicas no estatales, etcétera; la creciente práctica de la delegación o "imputación" de funciones administrativas

en ministros y secretarios de Estado como consecuencia de la necesidad de desembarazar al presidente de decisiones de carácter técnico o tareas rutinarias (v. *Infra*, nro. 858); e) la estabilidad del empleado público (v. *infra*, nro. 865); f) el control judicial sumario de actos administrativos por la vía del "amparo"; g) bajo los gobiernos de facto, desde 1972, la institucionalización de la Junta Militar en un régimen de "diarquía desigual".

Expresábamos en los *Cuadernos* que antecedieron a este *Curso* que excedía sus límites establecer si esos datos perfilaban un fenómeno transitorio o el camino hacia un reajuste de la institución presidencial, pero que de todos modos indicaban la necesidad de una nueva reflexión sobre ella, sin duda, el eje de nuestro régimen de gobierno. Los acontecimientos posteriores demostraron que esa previsión fue acertada.

A poco de reinstalada la vigencia de las instituciones republicanas el Consejo de Consolidación de la Democracia, creado en 1985, propició la realización de una reforma constitucional que incorporara elementos parlamentarios. Se proyectó un jefe de gabinete que pudiera ser removido, al igual que los demás ministros, por la mayoría de la Cámara de Diputados. Numerosas voces se pronunciaron en contra de esta propuesta, además de considerar inconveniente, o al menos inoportuna, la reforma en general. En la última alternativa se enroló buena parte del justicialismo —en esa época principal partido opositor—, salvo algunos de sus dirigentes, que integraban la "renovación peronista" y apoyaron la iniciativa de modificar la Constitución deseosos de eliminar el colegio electoral de la elección presidencial, temiendo que permitiera una alianza en su contra. Para la opinión pública el proyecto estaba asociado a la intención del presidente Alfonsín de obtener su reelección.

Las negociaciones entre el radicalismo y el justicialismo en esa etapa culminaron con un encuentro celebrado en setiembre de 1988 entre Alfonsín, Angeloz, Menem y Cafiero (el Presidente, los candidatos a sucederlo y el gobernador de la provincia de Buenos Aires) donde se adoptó la expresión "atenuación del presidencialismo", que sintetiza el acercamiento de posiciones. La gravedad de la crisis económica ya desencadenada y la derrota, en 1990, de la postura reformista en un referéndum en la Provincia de Buenos Aires, relativo a modificaciones a la Carta Magna de ese distrito, entre otras causas, hicieron perder impulso a esta iniciativa. La retomó el presidente Menem en 1992 y se consolidó en el Acuerdo de Olivos, que celebrara con Alfonsín —jefe del radicalismo— al finalizar 1993. En punto a la estructura del Ejecutivo se convino, por una parte, "la atenuación del sistema presidencialista por medio de la incorporación de un jefe de gabinete o ministro coordinador, con responsabilidad frente al Presidente y al Congreso" y por otra se aceptó la posibilidad de reelección, sin duda la aspiración más importante del equipo gobernante, auspiciándose "la reducción del mandato del Presidente y Vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un solo período,

sempeñado por un ciudadano, con el título de Presidente de la Nación Argentina"; y el artículo 99, único del capítulo sobre "Atribuciones del Poder Ejecutivo", empieza diciendo que "el Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones":

Los antecedentes de esos textos, la evolución de la institución que hemos reseñado, la manera como desempeñaron el cargo los sucesivos titulares y como se comportaron a su respecto los otros órganos, son coincidentes en indicar la existencia de una magistratura unipersonal.

La opinión contraria, sostenida por diversos doctrinarios en los primeros años del siglo XX, se fundó en la exigencia de que los actos del Presidente sean retenidos y legalizados por sus ministros, "sin cuyo requisito carecen de eficacia" (art. 100, primer párrafo, Const. Nac.) y en la disposición según la cual "cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas" (art. 102, Const. Nac.). Pareció razonable sostener que si, por una parte, el Presidente no puede producir actos eficaces con su sola firma y, por la otra, dos o más ministros pueden "acordar" resoluciones sin intervención del Presidente, entonces el Poder Ejecutivo es compartido o colegiado. Pero un examen del mecanismo de estas normas en concordancia con otras del ordenamiento constitucional, convence de su imperancia para destruir o siquiera desdibujar el carácter unipersonal de este cargo.

El requisito del retardo puede considerarse en relación con la atribución del Presidente de nombrar y remover a los ministros "por sí solo" (art. 99, inc. 7º, Const. Nac.). Si la negativa del retardo por el ministro en ejercicio no basta para disuadir al Presidente de su voluntad de producir el acto, la situación impone la renuncia de aquel y no su terno empobrecimiento en impedir la acción de quien lo ha nombrado y tiene la responsabilidad política de gobernar. En última instancia, el Presidente puede removerlo y nombrar a otra persona, luego de asegurarse de su conformidad con el acto pendiente de retardo. La alternativa de que no encuentre ningún ciudadano dispuesto a hacerse cargo en el terreno de la ficción, pero es totalmente improbable en un planteo realista. Por otra parte, el trámite administrativo habitual difiere de las previsiones constitucionales, pues los proyectos llegan a la Presidencia ya retenidos.

Puede ocurrir, además, que una medida propiciada por el primer magistrado no se concrete por el funcionamiento de controles preventivos, impulsados por grupos sociales intermedios o por organismos de asesoramiento técnico o de

considerando el actual período presidencial (se refiere al de 1989-1995) como un primer período". Ello se incorporó a la ley declarativa de la necesidad de la reforma, nro. 24.309 (v. Alberto García Lema, *La reforma por dentro*, Planeta, 1994).

Ya señalamos que existen distintas opiniones en torno a si el objetivo perseguido y el resultado logrado por la reforma de 1994 fue recortar o acrecentar el poder presidencial (*Curso*, T. III, nro. 545). En este debate no se ha advertido suficientemente que son cuestiones diferentes dilucidar si se incrementaron o no las facultades del Presidente que determinan si el esquema de poderes se mantuvo fiel al tipo presidencialista o sufrió variaciones sustanciales.

Desde su inicio, en 1853, nuestro sistema incorporó rasgos parlamentarios, pero algunos de ellos, como la iniciativa legislativa del Ejecutivo y su facultad de gabinetar, aumentaron el poder del primer magistrado. Es así que el Presidente argentino contaba, ya antes de 1994, con más atribuciones que su similar norteamericano, pese a no cumplir todas las pautas del modelo, o, mejor dicho, precisamente por ello. Esto es de toda lógica apenas reparamos que reunidas las facultades del jefe del Estado y del jefe de gobierno del tipo parlamentario, suman más que las del Ejecutivo presidencialista.

Dentro de este orden de ideas cabe aceptar que nuestro régimen continúa siendo presidencialista, pues, como veremos de inmediato, mantiene las características esenciales de este esquema, pero ha incorporado nuevos rasgos del parlamentarismo que se adicionan a otros que ya incluía desde su comienzo.

795. Analizaremos a continuación las características de nuestro Poder Ejecutivo, las cuales resultan, por una parte, de la adopción del régimen presidencial con mezcla de elementos parlamentarios; por otra, de las cualidades propias del régimen republicano; y, finalmente, de los rasgos inherentes a todo gobierno.

1) Carácter unipersonal del cargo

796. El artículo 87 de la Constitución Nacional, que inicia la sección dedicada al Poder Ejecutivo, dice que este "será de-

defensa de la legalidad de la propia administración, y que esa oposición se encauce a través del ministro del área. Pero ello no lo lleva a compartir la titularidad del Ejecutivo, sino que se mantiene en el marco de actuación propia de un órgano interno de ese Poder (los hemos calificado como *órganos intrapoderes* en *Curso...*, T. III, nro. 550), que cumple funciones auxiliares de consulta, elaboración y control en la toma de decisiones.

En lo que respecta al artículo 102, más adelante se verá que no significa que los ministros puedan, asociados, dictar resoluciones sin intervención del Presidente (v. *infra*, nro. 829).

Tampoco el Vicepresidente integra el Poder Ejecutivo, pues no ejerce ninguna de sus atribuciones ni tiene participación en su desempeño.

797. La reforma de 1994 introdujo varias reformas importantes vinculadas al tema, pero que no desvirtúan el carácter unipersonal del Ejecutivo.

Por una parte se creó la figura del jefe de gabinete de ministros; pero aun en el caso de que se le reconozca prelación jerárquica sobre los restantes ministros, no comparte ninguna de las jefaturas otorgadas al Presidente (v. *supra*, nros. 789 y sigs.), ni, mucho menos, la titularidad del Poder Ejecutivo. En ese aspecto, la naturaleza de este nuevo órgano es similar a la de los restantes ministros, que recién detallamos.

Además se ha regulado la actuación del Gabinete, como órgano colectivo, pero que no deja de ser auxiliar, *intrapoder*.

2) Rasgos parlamentaristas

798. Como explicáramos al señalar la difusión del régimen presidencial en Latinoamérica (v. *supra*, nro. 790), en varios países de esta región aparece mezclado con elementos del régimen parlamentario europeo, a veces con resultados confusos.

Así, la Constitución chilena de 1833, modelo seguido por Alberdi en este capítulo de su proyecto, fue aplicada como si fuera de tipo presidencial hasta 1891. A partir de la revolución ocurrida ese año, el Ejecutivo se ejerció de acuerdo al esquema parlamentario, hasta la reforma integral de 1925.

La influencia de esos elementos se manifiesta en dos aspectos: el proceso legislativo y el ministerio y se acentúa en la reforma de 1994.

El Presidente puede presentar proyectos de ley (art. 77; v. *supra*, nro. 668), intervenir por medio de sus ministros en los debates de las cámaras, espontáneamente (arts. 100, inc. 9º y 106, v. *supra*, nro. 741) o a pedido de éstas (art. 71; v. *supra*, nro. 641) y dictar decretos reglamentarios de las leyes (art. 99, inc. 2º; v. *infra*, nro. 862 y *Curso...*, T. III, nro. 559). Las cámaras ejercen controles importantes sobre el jefe de gabinete, y menores sobre los demás ministros (v. *supra*, nros. 640 y sigs., e *infra*, nro. 824). Todos esos elementos son examinados en las otras partes de este *Curso* antes indicadas.

3) Carácter electivo

799. Este es un elemento característico de la forma republicana, que en nuestra Constitución está reglamentado en los artículos 94/98. A partir de la reforma de 1994 se estableció un sistema directo, a doble vuelta, como ya señaláramos (v. *Curso...*, T. II, nro. 396).

La elección presidencial es un acontecimiento de primer orden en la vida política del país. El cambio de Presidente entraña la opción del electorado por continuar o renovar las grandes líneas de la acción gubernativa y, en todo caso, lleva consigo muchas mudanzas de personas, modos y políticas. Alrededor de su persona gira toda la campaña electoral, relegando el interés por las elecciones para cargos legislativos y locales que se realizan simultáneamente, y es el blanco propicio de entusiastas adhesiones y no menos firmes rechazos, creándose una peculiar relación con la comunidad, que lo reconoce como uno de sus líderes, por lo general, como el primero de ellos.

Una de las provisiones más desactualizadas del texto de 1853, que imponía la realización de las votaciones de las juntas de electores cuatro meses antes de que concluyera el mandato del Presidente anterior (creando un período de transición excesivo y perjudicial), sumada a acontecimientos críticos en lo económico y social, desencadenaron la renuncia de los doctores Alfonsín y Martínez y la

asunción de la fórmula electa Menem-Duhade en julio, en lugar de diciembre, de 1989, demostrando la inconveniencia política de que coexistan un nuevo Presidente ya elegido y otro en ejercicio durante un lapso prolongado.

Ello fue modificado en la reforma de 1994, estableciendo que la elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato (art. 95).

4) Término fijo y limitado

800. Al explicar el régimen presidencial indicamos que los funcionarios electivos permanecen en sus cargos durante un período determinado sin que, a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, las divergencias entre los órganos políticos pueda determinar el cese anticipado del Presidente o del Congreso. La posibilidad de destitución del Presidente por juicio político no es equivalente a la caída del gobierno, causada por una decisión del Parlamento sobre una cuestión de confianza o una moción de censura. El artículo 91 de la Constitución Nacional, dispone que "el presidente de la Nación cesa en el poder el mismo día en que expira su período de cuatro años, sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde".

El artículo que precede al anterior establece que "el presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelegidos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período".

La reelección por uno o más períodos, sucesivos o alternados, es una posibilidad que contemplan de modo diverso los regímenes presidencialistas y que en todos ellos provoca arduos debates.

Se conocen cuatro variantes principales. La primera, receptada por la reforma de 1949, consiste en permitir la reelección sucesiva y por cualquier número de períodos y conlleva el peligro de generar un gobierno de carácter personal y autoritario.

Otra vigente en los Estados Unidos, desde la ratificación en 1951, de la Enmienda XXII, y adoptada en nuestro país por las reformas de 1972 y 1994, habilita a ejercer el cargo hasta dos períodos consecutivos. Aquella Enmienda fue aprobada después que Roosevelt, electo en cuatro elecciones presidenciales sucesivas, quebró la tradición inaugurada por Washington y mantenida hasta entonces de que una misma persona no debía aspirar a desempeñar ese cargo por más de dos períodos, de modo que la reforma reestableció y dio expresión escrita a la antigua norma constitucional impuesta por la costumbre.

Añotada esta alternativa a la fijación del período presidencial en 4 años, en su práctica se advierten ventajas e inconvenientes, parece acertado que al cabo del primer período el electorado pueda hacer un juicio del gobierno y resolver si debe continuar o ser reemplazado; por otro lado, se señala que el primer término resulta poco fructuoso para el país, porque los dos primeros años se invierten en adquirir experiencia y los dos últimos en dictar las medidas que conllevan para ganar la reelección.

La tercera variante, adoptada originalmente por nuestra Constitución en 1853, permite la reelección (sin fijar término al número de reelecciones, límite que resulta impuesto naturalmente por la edad y el transcurso de los años), pero con intervalo de un período. La posibilidad de un compromiso entre el Presidente saliente y su sucesor, de favorecerse recíprocamente con miras al retorno del primero, no es probable ni ética. La limitación se aplicaba indistintamente para los cargos de Presidente y Vicepresidente. Se discutió si la prohibición abarcaba sólo la reelección inmediata o debía transcurrir todo un período completo de seis años, lo que tuvo importancia en los casos en que se acordó el término del sucesor por renuncia, muerte o destitución. Esta situación se planteó cuando, en la elección posterior a la destitución de Xigoyen, presentó su candidatura su antecesor Alvear, que había abandonado el cargo en 1928. El gobierno provisional impugnó esa candidatura, lo que determinó la abstención del partido radical.

La cuarta alternativa es la adoptada por la constituciones de México, Colombia y Chile; prohíben toda reelección. Solo una vez puede accederse al cargo presidencial.

801. La duración del cargo presidencial es otra cuestión que suscita opiniones y soluciones diversas. El término del mandato en los países que adoptaron el régimen norteamericano oscila entre cuatro y seis años, con distintas variantes de reelección (salvo México), pero la Constitución chilena lo fija en ocho años, sin reelección.

Muchos consideraban excesivo el plazo de seis años, que había adoptado nuestra Constitución en 1853, y se ha expuesto la hipótesis de que un término de cuatro años habría disminuido alguna actitud impaciente y salvado la estabilidad de gobiernos que fueron depuestos, lo que parece plantear una cuestión

muy discutible. Otros encuentran demasiado breve el término de cuatro años y algunos por ello lo combinan con la posibilidad de la inmediata reelección por otro período, lo que en los Estados Unidos ha tomado habitual la permanencia durante ocho años de los presidentes en la Casa Blanca, salvo pocos casos en que fracasó la tentativa de reelección. Una importante variante al término virtual de ocho años, con ratificación del mandato por el electorado a los cuatro años, es la solución chilena, que fija directamente el término presidencial en ocho años, prescindiendo de la necesidad de obtener esa ratificación en la mitad del trayecto.

Como antes hemos señalado (v. *supra*, nro. 603), este problema debe estudiarse también en relación con el término del mandato de senadores y diputados y la renovación gradual o simultánea de los órganos políticos.

5) Responsabilidad

802. En el régimen presidencialista sólo en forma excepcional y ante situaciones de suma gravedad, las cámaras legislativas pueden poner en práctica el instrumento constitucional previsto para hacer efectiva su responsabilidad política: el juicio político. En nuestro país este procedimiento no ha funcionado y, en la práctica, ha regido la irresponsabilidad política del Presidente ante el Congreso. La exigencia de una mayoría de dos tercios en cada Cámara para acusar y destituir y la disciplina partidaria de los legisladores, hacen improbable que progrese el juicio político contra el Presidente, salvo que ocurra un gravísimo cisma en el partido oficialista que, por lo general, controla la mayoría o un número de bancas que difícilmente será inferior a un tercio (v. *supra*, nro. 753).

El control de la gestión presidencial se transfiere a procesos políticos de otro tipo, esencialmente el que está a cargo de los órganos de expresión de la opinión pública y del electorado, cuando es llamado a participar en la renovación de los órganos políticos.

El mal desempeño del Presidente, caracterizado por diversos matices (v. *Curso...*, T. II, nros. 410/414), ha sido invocado por quienes buscaron, y no pocas veces lograron, su destitución de hecho por la vía revolucionaria o su renuncia. Uno de los problemas políticos más arduos que enfrenta, en general, toda Iberoamérica, es el de la estabilidad de sus gobiernos, sin mengua de su responsabilidad, pero ya se ha visto que el remedio institucional para hacer efectiva ésta no es eficaz ni tampoco han funcionado eficientemente los otros controles políticos que integran en forma regular el sistema constitucional, por razones complejas

entre las que se destaca el déficit de la educación para la vida democrática de estas comunidades.

En los últimos años del siglo XX, quinto momento del proceso de difusión del constitucionalismo (v. *Curso...*, T. I, nro. 55), se advierten modificaciones a estas tendencias, al incorporarse Iberoamérica a una ola de democratización de los países emergentes, en la cual, además de modificarse constituciones, se han puesto en marcha mecanismos institucionales de control, como lo ejemplifican las destituciones, mediante juicio político, de los presidentes Collor de Melo de Brasil y Carlos Andrés Pérez de Venezuela, en 1992.

C. El Vicepresidente

803. Esta institución fue tomada del modelo norteamericano y por cierto que en ese país se discutió bastante en torno a su utilidad, tanto en la convención de Filadelfia como posteriormente. No estuvo prevista en los proyectos y ensayos constitucionales que precedieron a la Constitución de 1853 (con excepción del proyecto de la Sociedad Patriótica en la Asamblea del año XIII) y también está ausente en otros ordenamientos constitucionales de tipo presidencialista.

Algunos gobiernos *de iure* funcionaron durante un tiempo sin Vicepresidente, a raíz de su muerte o renuncia (así ocurrió durante los gobiernos de Mitre, el primero de Yrigoyen, Frondizi y el primero de Menem, por el fallecimiento de los vicepresidentes Marcos Paz y Pelagio Luna y las renunciaciones de Alejandro Gómez y Eduardo Duhalde, respectivamente). También ocurrió ello cuando los vicepresidentes pasaron a ocupar el cargo presidencial, sin que se designara otro vicepresidente, durante los gobiernos de Pellegrini, José Evaristo Uriburu, Figueroa Alcorta, de la Plaza, Castillo y Martínez de Perón. En un solo caso, la vacante del cargo de vicepresidente fue provista mediante llamado a elección, a raíz de la muerte de Quijano, reemplazado por Teisaire. Tampoco tuvieron vicepresidentes los presidentes provisional del Senado, en un caso, y de la Cámara de Diputados en otro, que ejercieron el cargo presidencial de conformidad a la ley de acefalía, Guido y Lastiri.

Los primeros gobiernos *de facto* tuvieron vicepresidentes. En 1930 se designó a Enrique Santamarina, quien renunció al mes siguiente. Durante el proceso iniciado en 1943, hubo cuatro vicepresidentes sucesivos, asumiendo uno de ellos, Farrell, la presidencia al renunciar el titular, Ramírez. La Revolución Libertadora encomendó la vicepresidencia a Rojas pero cuando renunció Lonardi fue designado en reemplazo de éste Aramburu, manteniendo Rojas su cargo de Vicepresidente y ejerciendo la presidencia en los casos de reemplazo transitorio. Los posteriores gobiernos militares no tuvieron Vicepresidente.

804. Comparero de fórmula del Presidente, su nombre, unido al de éste en la campaña electoral, adquiere entonces su mayor resonancia y esa es "su hora más gloriosa", en tanto no sea llamado a sustituir a aquel.

Los artículos 57 y 88 de la Constitución Nacional, determinan sus tareas: a) presidir el Senado, salvo en caso de empate; y b) reemplazar al Presidente cuando se encuentre imposibilitado de ejercer el cargo, en forma transitoria o definitiva, según la causa del reemplazo.

En general y salvo excepciones, este cargo ha ejercido caso poder de atracción para personalidades eminentes, debiendo tenerse presente que hasta la reforma de 1994 su aceptación inhabilitaba para ser Presidente en el período siguiente. Al margen de la asignación constitucional de tareas, según las características y relaciones personales con el Presidente, el vicepresidente puede llegar a cumplir otras que le confiere aquel (v. gr. en negociaciones internacionales, misiones diplomáticas, actos protocolares, etc.) y ha sido variable la práctica en cuanto a su concurrencia a las reuniones de gabinete (v. Bidegán, *El Congreso...*, cit., págs. 136/141).

En la convención de Riadella se dieron dos argumentos para justificar la tarea de presidir el Senado: el de darle una ocupación y el de no restar un voto al Estado del senador que se designara para ese cargo si no lo ocupara el Vicepresidente. En el desempeño de esta tarea un vicepresidente hábil puede actuar como nexo entre el Presidente y el Congreso y convertirse en el consejero de aquel en sus relaciones con el órgano legislativo, aún cuando luego de la reforma de 1994 este rol debe ser cumplido también por el jefe de Gabinete de ministros (arts. 100, incs. 8º a 13, y 101, Const. Nac.).

En principio, parece conveniente una cercana vinculación entre el Presidente y su sustituto, que permita a éste tener en todo momento una buena información sobre los problemas que puede verse en la necesidad de afrontar. Teóricamente, las principales ventajas de la existencia del Vicepresidente son la rapidez en la provisión de la vacante de un cargo que reclama una acción sin pausas, como las que pueden permitirse el Congreso y el Poder Judicial y la relativa seguridad de que el cambio de

personas en ese cargo no ha de entranar una alteración sustancial de la línea política que el electorado aprobó al designar el mismo acto a ambos funcionarios.

Por lo general provienen del mismo partido, salvo cuando la "fórmula presidencial" surge de una alianza política. Aun dentro de un partido, ella puede ser el resultado de acuerdo entre sectores intentos con discrepancias más o menos importantes. El reemplazo puede implicar cambios de orientación y estilo de mayor o menor entidad y como ejemplo valga la crisis política que rodeó al reemplazo del presidente Ortiz (radical antipersonalista) por el vicepresidente Castillo (de filiación conservadora), después que aquel decretó la intervención a la provincia de Buenos Aires, principal reduto del partido del vicepresidente (que en definitiva desempeñó el cargo por la enfermedad y muerte de aquel).

En las prácticas de los partidos norteamericanos, el candidato a Presidente designado por la convención, indica el nombre de su compañero de fórmula. En varios casos se produjo la asunción definitiva del cargo presidencial por el vicepresidente. Las renuncias de Juárez Celman y Luis Sáenz Peña determinaron el ascenso de Pellegrini y Uriburu; el fallecimiento de Quintana, Roque Sáenz Peña, Ortiz y Perón abrió el paso a sus sustitutos Figueroa Alcorta, de la Plaza, Castillo y Martínez de Perón.

D. Sustitución del Presidente: la acefalía del Poder Ejecutivo

805. Por diversas contingencias producidas antes de la expiración del período de cuatro años, el titular del cargo presidencial puede encontrarse impedido de desempeñarlo, en forma transitoria o definitiva. Esa falta, en una institución de carácter impersonal y acción continuada como nuestro Ejecutivo, debe ser resuelta rápidamente. La provisión de esa eventualidad es la primordial razón de ser del Vicepresidente y por ello la solución normal del problema se logra mediante su acceso al cargo presidencial. Pero puede ocurrir que, por hechos anteriores o simultáneos, la vicepresidencia se encuentre vacante o su titular esté imposibilitado de acceder a la presidencia. La falta simultánea de Presidente y Vicepresidente plantea otro problema y requiere otra solución. Ambos casos, la sustitución del Presidente por el Vicepresidente, y la provisión del cargo presidencial cuando no hay Vicepresidente o éste está impedido de asumir, se hallan contemplados sucesivamente por el artículo 88 de la Constitución Nacional.

Bidart Campos aplica a ambas situaciones el término *acefalía* (que significa etimológicamente "sin cabeza"), en atención al carácter unipersonal de nuestro Ejecutivo y al efecto, siquiera momentáneo, de la falta de su titular (*Manual...*, cit., nro. 624). La doctrina tradicional (González, *Manual...* cit., nro. 519; González Calderón, *op. cit.*, T. III, 295; Montes de Oca, *op. cit.*, T. II, nro. 292) reserva ese término para los casos en que faltan el Presidente y el Vicepresidente, considerando que, cuando este último está disponible el Ejecutivo no queda *acefalo*. Las llamadas *leyes de acefalía* se han ajustado al concepto tradicional, contemplando exclusivamente el caso de falta de Presidente y Vicepresidente.

806. El artículo 88 de la Constitución Nacional enumera en dos oportunidades las causales de esta situación. Al comienzo, se refiere a los casos que sólo afectan al Presidente e indica cinco: enfermedad, ausencia de la capital, muerte, renuncia y destitución. Posteriormente se refiere a los supuestos en que se encuentren afectados simultáneamente el Presidente y el Vicepresidente, señalando cuatro: destitución, muerte, dimisión e inhabilidad.

Suscribimos la afirmación, común en los autores de la materia, de que se trata de causales idénticas, por lo que las analizaremos en forma conjunta.

Los casos de muerte, renuncia (aceptada por el Congreso) y destitución excluyen la posibilidad de reasunción del cargo, siendo denominados por ello causales de *acefalía* permanente. La inhabilidad y la ausencia normalmente serán transitorias, salvo enfermedades sumamente graves sin posibilidad de recuperación.

807. La renuncia debe ser presentada ante el Congreso (art. 75, inc. 21, Const. Nac.), el cual, reunido en asamblea, debe expedirse sobre ella y sobre los motivos que la fundamentan.

808. El único supuesto de destitución previsto en la Constitución es el que puede resultar del fallo del Senado en el procedimiento del juicio político, sin que pueda equipararse a él la destitución producida por el hecho revolucionario.

Sin embargo, a los efectos de la aplicación de la ley de *acefalía*, la Corte Suprema, ante la asunción del presidente provisional del Senado, Guido, luego

de haber sido depuesto el presidente Frondizi, se limitó a comprobar la existencia de la *acefalía* de la República, configurada por la "falta de Presidente y Vicepresidente"; negándose a pronunciarse acerca de las causas determinantes de esa "falta" (F. 252-177 y 288). En consecuencia, atribuyó a ese gobierno, originariamente, las características de un gobierno *de iure*, pero posteriormente, al disponer el cierre del Congreso, asumió expresamente las características y facultades de los gobiernos *de facto* (F. 270-484, 275-433; voto en disidencia en F. 254-487).

809. La Constitución norteamericana incluye como causal la inhabilidad, que ha sido traducida erróneamente como enfermedad en la primera parte del artículo 88 de la Constitución Nacional. Este concepto abarca las dolencias físicas y psíquicas que incapaciten transitoria o definitivamente para ejercer la presidencia, como asimismo supuestos de imposibilidad de hecho de desempeño del cargo. Esta interpretación amplia no se extiende al caso de "mal desempeño", que está contemplado como causal de juicio político y, eventualmente, de destitución.

Se ha discutido mucho acerca de quién debe declarar la existencia de esta causal, especialmente durante las graves enfermedades que aquejaron a Roque Sáenz Peña y a Roberto M. Ortiz y causaron su muerte. El problema desaparece cuando el propio Presidente reconoce que su enfermedad le impide desempeñarse y delega el mando. Si no lo hace, se plantea una cuestión delicada, que ha recibido de la doctrina tres respuestas: a) según una, el Vicepresidente puede declarar la existencia de la *acefalía* y asumir el ejercicio del Poder Ejecutivo; b) otra recomienda poner en marcha el procedimiento del juicio político; c) una tercera entiende que debe decidir el Congreso en ejercicio de sus facultades incidentales del artículo 75, inciso 32 de la Constitución Nacional. Descartamos la segunda solución, pues no debe confundirse inhabilidad con mal desempeño. De las restantes nos parece mejor fundada y conveniente la última que atribuye al Congreso el papel de árbitro, bajo el control de la opinión pública, siendo ésta una de las funciones políticas que, como otras relativas a la institución presidencial que le están otorgadas expresamente (*acefalía*, juramento, renuncia; v. *supra*, nro. 738), encuentran en la asamblea legislativa su escenario apropiado. En cambio no nos parece viable la solución del problema por decisión unilateral del Vicepresidente de apartar al titular de la función, frente a la negativa de éste. Sin embargo, en situaciones excepcionales en que fuere notoria la inhabilidad y virtual falta de ejercicio de la función por el Presidente, podría tomar la iniciativa el Vicepresidente dando cuenta al Congreso y aun convocándolo, si estuviera en receso.

En los Estados Unidos, después de ocho años de estudios por comisiones legislativas, *attorneys generals*, constitucionalistas y colegios de abogados, el Congreso aprobó en 1965 la Enmienda constitucional XXV, que resuelve varios problemas vinculados al cargo vicepresidente. En lo referente al aspecto que aca-

811. Examinaremos a continuación la situación de acetalia Vicepresidente en los casos en que falten simultáneamente el Presidente y el

El artículo 88 de la Constitución Nacional, en su última parte, dice que en tal circunstancia "el Congreso determinará que funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo". Advertíase que hay una sola condición impuesta al Congreso: la designación debe recaer en un *funcionario*.

Una primera cuestión es si el Congreso puede regular la acetalia por medio de una ley permanente, llamada a ser aplicada en los casos futuros, o si debe hacerlo mediante una decisión política en cada caso concreto en que se produzca el evento. El primer procedimiento tiene la ventaja de solucionar el problema en forma inmediata, evitando la incertidumbre y la conmoción propias de un acontecimiento de esa magnitud. El segundo, permite adaptar la solución a las circunstancias presentes y a las personalidades en juego. El texto, fundadamente distinto del precedente norteamericano que preceptúa que "el Congreso puede proveer por una ley para el caso de..." (art. II, secc. 1; cl. 5), se inclina por la segunda alternativa, como surge de la omisión de toda referencia a la sanción de una ley y de la utilización de la expresión "en caso", en vez de "para el caso" del texto norteamericano. La atribución corresponde al Congreso que está en funciones en el momento en que se produce la acetalia y su arbitrio no puede ser válidamente limitado por una ley sancionada anteriormente por otro Congreso que determine otro procedimiento para proveer el cargo.

Sin embargo, la acetalia ha sido reglamentada en primer lugar por ley 252, sancionada en 1868 y posteriormente por la ley 20.972 dictada en su reemplazo en 1975, lo que plantea un interrogante acerca de su constitucionalidad.

La ley 252 se dictó cuando, encontrándose el presidente Mitre al mando de las fuerzas aliadas durante la guerra con el Paraguay, falleció el Vicepresidente en ejercicio, Marcos Paz. Ante la acetalia y en tanto el Congreso se apresaba a cumplir su función en la emergencia, el gabinete, minis-

damos de considerar, el acceso del Vicepresidente al cargo de Presidente en caso de inhabilidad de éste, puede producirse de alguno de estos modos: a) cuando el Presidente comunica por escrito a los presidentes de ambas cámaras que se encuentra incapacitado para desempeñar su función, asumiendo entonces el Vicepresidente el cargo como Presidente en ejercicio, hasta que el Presidente o una mayoría de los principales funcionarios de los departamentos electivos o del órgano que el Congreso establezca por ley, comuniquen por escrito a los presidentes de ambas cámaras que el Presidente está incapacitado, asumiendo el cargo el Vicepresidente como Presidente en ejercicio; si el Presidente comunica de igual modo que no está incapacitado, resúme el cargo, salvo que el Vicepresidente y la mayoría de los principales funcionarios de los departamentos electivos o del órgano que el Congreso establezca por ley, comuniquen que el Presidente está incapacitado, debiendo decidir el conflicto el Congreso, que a tal efecto se reunirá en asamblea dentro de las 48 horas, si no estuviera reunido; si en el término de 21 días el Congreso declara por el voto de dos tercios de cada Cámara que el Presidente está incapacitado, sigue el Vicepresidente como Presidente en ejercicio; en caso contrario, el Presidente reasume las atribuciones y deberes de su función (secc. 4).

810. Mientras el artículo 99, inciso 18 de la Constitución Nacional, requiere, a partir de la reforma de 1994, autorización del Congreso sólo para ausentarse del territorio de la Nación, en el artículo 88 de la Constitución Nacional, se menciona la ausencia de la capital federal como causal de reemplazo por el Vicepresidente, lo que consideramos un error en la correlación de los textos (v. *supra* nro. 744). El reemplazo se realiza sólo cuando el Presidente se ausenta del territorio de la Nación; desde antes de la reforma se había admitido la mutación del sentido de la cláusula, en virtud de una costumbre constitucional que omite la delegación del mando cuando el Presidente sale de la capital federal, exigiéndola solamente cuando sale del territorio del país.

La no inclusión de la ausencia del Presidente (del territorio de la Nación) entre las causas de la acetalia del Poder Ejecutivo mencionadas en el segundo párrafo del artículo 88 no la excluye, si por ese hecho faltan simultáneamente el Presidente y el Vicepresidente, lo que podrá en movimiento el procedimiento constitucional para proveer al cargo. Esa situación se presentó durante la presidencia de Mitre, como se verá más adelante.

terial asumió transitoriamente la responsabilidad del gobierno. El Congreso actuó rápidamente, pero en vez de limitarse a designar al sustituto transitorio del presidente, dictó la ley 252, llamada a regir no sólo en ese caso sino también en los que ocurrieran en el futuro.

La respuesta, a nuestro juicio, es que estas leyes no son constitucionales en cuanto pretenden imponer el mismo modo de sustitución para casos futuros y, por lo tanto, no obligan al Congreso que deba afrontar una de estas emergencias. En consecuencia, el Congreso puede abstenerse de aplicar el procedimiento y la solución que ellas provean y proceder a la designación del funcionario que ocupará la presidencia sin atenerse a sus reglas. Si prefiere ceñirse a ellas, el sentido de su acto no es el de cumplimiento de normas impuestas por un órgano incompetente, sino el de adopción voluntaria y como propias de esas reglas para la solución del caso presente.

No obstante, hay aspectos de estas leyes que, entendemos, pueden ser ejercicio válido del poder reglamentario del Congreso, de conformidad a sus facultades incidentales (art. 75, inc. 32, Const. Nac.) y para atender la exigencia de continuidad de la función presidencial: nos referimos a las normas que regulan los casos de vacancia transitoria y, en los de vacancia definitiva, la suplencia transitoria hasta que el Congreso en funciones decida la provisión definitiva del cargo. No consideramos objetables esos aspectos, que son los sustanciales, de la ley 20.972.

812. Hechas estas aclaraciones sobre la validez y eficacia de las leyes de acefalía, examinaremos sus reglas.

La ley 252 determinaba como suplentes sucesivos al presidente provisional del Senado, al presidente de la Cámara de Diputados y al presidente de la Corte Suprema.

La ley 20.972 mantiene ese orden para los supuestos de suplencia transitoria y hasta que el Congreso efectúe la designación definitiva; para esta última dispone que se reunirá en asamblea dentro de las 48 horas siguientes al hecho, a efectos de cubrir la vacante mediante elección por mayoría absoluta y voto nominal; se prevén tres votaciones en caso de que en la primera

ningún candidato obtenga mayoría absoluta, contrayéndose la segunda a los dos más votados y efectuándose la tercera en caso de empate que, de subsistir, decide el presidente de la asamblea, todo lo cual debe concluirse en una sola reunión. Se fija quórum de dos tercios de cada Cámara para la primera convocatoria, reduciéndose al de mayoría simple en la segunda, 48 horas después.

La ley limita en el artículo 4º las personas elegibles a los senadores, diputados y gobernadores. Entendemos que la limitación es inconstitucional en cuanto reduce el arbitrio del Congreso que, según el artículo 88 de la Constitución, puede elegir a cualquier "funcionario".

No compartimos, en cambio, la crítica contra la inclusión de los gobernadores entre los elegibles, pues son "agentes naturales del gobierno federal" (art. 128) y "autoridades de la Nación", según el acápite de la segunda parte de la Constitución (v. *Curso...*, T. III, nro. 450).

813. Cuando el Vicepresidente sustituye en forma definitiva al Presidente, completa el período para el que ambos fueron elegidos (art. 90, Const. Nac.).

Así ocurrió en los casos de los vicepresidentes Pellegrini, Uriburu, Figueroa Alcorta y de la Plaza, en tanto que Castillo y Martínez de Perón fueron depuestos por las fuerzas armadas.

En los casos de acefalía por falta de Presidente y Vicepresidente, el artículo 88 de la Constitución Nacional, parece establecer una provisión transitoria del cargo, pues dispone que el funcionario designado por el Congreso lo desempeñará "hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad" (lo que supone una acefalía transitoria) "o un nuevo presidente sea electo". La ley 252 aceptó esta interpretación fijando un plazo de treinta días para que el designado convocara a elecciones. Nada dice al respecto la ley 20.972.

La ley 252 se aplicó en 1962, en una situación muy especial, cuando, depuesto el presidente Frondizi, asumió el cargo, prestando juramento ante la Corte, el presidente provisional del Senado, José María Guido.

Se aplicó nuevamente en 1973, a raíz de la renuncia simultánea del presi-

dente Campora y del vicepresidente Lima, haciéndose cargo de la presidencia el presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Lastiri, debido a la ausencia del presidente provisional del Senado.

Como hemos señalado antes, posteriormente el gobierno del presidente Guido asumió las características de un gobierno de facto, manteniéndose en el cargo desde marzo de 1962 hasta la asunción del presidente electo, Arturo Illia.

Por su parte, el presidente Lastiri convocó a elecciones indi-

cándose en el decreto 96/73 de convocatoria, que los electos completarían el período iniciado por Campora y Lima el 25 de mayo de ese año. Esta limitación

del período presidencial que parece contradecir el principio del artículo 90, debe ser considerada en el contexto de la reforma de 1972, que establecía igual dura-

ción para todos los cargos electivos, y tuvo por objeto hacer posible su aplicación en ese aspecto. De conformidad a las normas vigentes, los electos para ocupar

los cargos de Presidente y Vicepresidente, después del período de la autoridad por acefalía, lo serán para cumplir el período completo de cuatro años.

En julio de 1989, al renunciar los doctores Alfonsín y Martínez, ya había un nuevo *Residencia electo*, por lo cual la asamblea legislativa estimó innecesario

recurrir a los mecanismos previstos para la acefalía y declaró electos a los doctores Menem y Duhalde para un mandato de seis años a partir del 8 de julio de

1989. Ello explica que Menem iniciara su segundo período en igual fecha de 1995 y que, para que en el futuro coincida con la renovación parlamentaria parcial, la

disposición transitoria 10a. de la reforma de 1994 disponga que dicho mandato se

extienda hasta el 10 de diciembre de 1999.

814. En caso de falta del Vicepresidente por cualquiera de las causas de cesación o por haber asumido en forma defini-

tiva la presidencia, no corresponde la convocatoria a elecciones para designar un reemplazante, disponiendo el artículo 58 de

la Constitución Nacional, que el Senado designará un Presidente provisional que lo presida en tal caso. Por otra parte, dicha con-

vocatoria no se compaginará con el principio de elección simultánea de ambos funcionarios (arts. 94/98, Const. Nac.) ni con el

de duración de cuatro años del cargo (arts. 90 y 91, Const. Nac.).

La cuestión fue debatida a raíz de la renuncia del vicepresidente Alejandro Gómez, durante la presidencia de Frondizi.

En 1928, Francisco Beltró, vicepresidente electo, falleció antes de asumir el cargo. Se convocó nuevamente a los colegios electorales y éstos dieron su voto

mayoritario por Enrique Martínez. Esta solución del caso excepcional, parece razonable.

Sólo en el caso del fallecimiento del vicepresidente Quijano, ocurrida en 1952, se produjo su reemplazo por elección de su reemplazante, Leizaola, en

1954, lo que, según nuestra opinión, no correspondía.

La Enmienda XXV de la Constitución norteamericana, en su sección 2ª da

una solución práctica al problema: produce la vacante de la vicepresidencia, el Presidente designa a quien ha de desempeñar el cargo, y éste lo asume después

de ser confirmado por el voto mayoritario de ambas cámaras.

815. La ley 24.444, que enmendó el Código Electoral Nacional con posterioridad a la reforma de 1994, estableció diversas

soluciones para algunos casos en que se pueden producir vacan-

cias durante el proceso de elección directa y con doble vuelta electoral, de Presidente y Vicepresidente.

Tras ratificar que si se produce la muerte o renuncia de alguno de los in-

tervenientes de la fórmula electivamente electa será de aplicación el artículo 88 de

la Constitución Nacional, esta normativa contempla las siguientes hipótesis: a)

muerte de los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas mas votadas en

la primera vuelta, y antes de la segunda; se convocará a una nueva elección; b)

muerte de uno de los candidatos de cualquiera de las dos fórmulas mas votadas

en la primera vuelta; el partido político que represente debe cubrir la vacante

en un plazo perentorio, para permitir la participación en la segunda vuelta; c)

renuncia de los dos candidatos de cualquiera de las dos fórmulas mas votadas en

la primera vuelta; se proclamará electo a la otra; d) renuncia de uno de los can-

didatos de cualquiera de las dos fórmulas mas votadas en la primera vuelta; no

podrá cubrirse la vacante, y si la renuncia es del candidato a Presidente, ocupará

su lugar el candidato a Vicepresidente.

E. Condiciones de elegibilidad

816. El artículo 89 de la Constitución Nacional determina

las condiciones para ser elegido Presidente o Vicepresidente, indicando específicamente una, sobre nacionalidad, y además

reenviando a las exigidas por el artículo 55 de la Constitución Nacional, para ser senador. Estas últimas ya han sido estudiadas

(V. *supra*, nros. 604 y sigs.).

En realidad, de ellas resulta solamente aplicable la de edad de 30 años. La

antigüedad en la ciudadanía esta suplida por la exigencia de ciudadanía nativa; la

vinculación con la provincia de su elección carece de sentido para el Presidente,

elegido por el pueblo de toda la Nación; la renta mínima no tiene vigencia.

La Constitución de los Estados Unidos requiere la edad de 35 años. Nue-

tros presidentes mas jóvenes fueron Avellaneda y Roca, que tenían 37 años al

asumir el cargo. Los de mayor edad fueron Perón que tenía 78 años cuando

accedió por tercera vez a la presidencia e Urigoyen con 76 años, al iniciar su

segundo período. Véase al final de este capítulo la lista de presidentes y vicepresidentes argentinos.

817. Sólo los ciudadanos nativos pueden ser Presidente o Vicepresidente, calidad que, en principio, corresponde a los nacidos en el territorio argentino y se extiende, por disposición de la Constitución y de la ley de ciudadanía, a hijos de argentinos nativos nacidos en país extranjero (v. *Curso...*, T. II, nros. 213, 219, 222/223).

Con anterioridad a la reforma de 1994 estos funcionarios debían "pertenecer a la comunión católica apostólica romana", exigencia que se sumaba a otras normas constitucionales para poner de resalto la confesionalidad del Estado argentino. Este requisito había sido incluido en 1853 a pedido del convencional Lavisse, fundándolo en la atribución al presidente en materia de patronato. Fue apoyado por Gorostiaga, del Campillo, Gutiérrez y Zenteno, quienes consideraron que esa condición estaba implícita en el proyecto de la comisión, en razón del predominio de la fe católica en el país y del origen popular del cargo. Seguí se opuso afirmando que sería un "lunar sobre el que se fijarían en el exterior los hombres de principios que leyesen la Constitución". Luego de un cuarto intermedio la propuesta fue aprobada por unanimidad. No obstante, como ya se explicara, la reforma de 1994 suprimió este recaudo (v. *Curso...*, T. II, nros. 303/305).

818. Entendemos, concordantemente con lo que hemos dicho antes respecto de los legisladores (*supra*, nro. 609), que el Congreso no puede agregar otras condiciones a las establecidas en el artículo 89, so pretexto de reglamentar la idoneidad para el acceso a los cargos públicos (art. 16, Const. Nac.).

Es interesante señalar que en 1887, al fallar el caso "Sojo" (F. 32-125) la Corte hizo una referencia *obiter dictum* a esa posibilidad, descartándola en estos términos: "Es principio inconcuso en esta materia, que una disposición legal para casos determinados implica la exclusión de los demás, porque de otro modo la disposición sería inútil como dice Story. Así sería evidentemente inexacto deducir que el Congreso en virtud de sus facultades generales de legislación cuando la Constitución ha especificado los requisitos necesarios para ser Presidente de la República, pudiera agregar el de ser militar o eclesiástico, porque la Constitución no lo ha prohibido. Es de la esencia del sistema constitucional que nos rige, la limitación de los poderes públicos a sus atribuciones y facultades demarcadas como derivadas de la soberanía del pueblo, por su expreso consenso".

Las condiciones del artículo 89 son exigibles también para quienes sean llamados a ejercer el cargo presidencial en caso de acefalia.

Ellas deben encontrarse satisfechas al proclamarse la elección del Presidente y Vicepresidente por el Congreso (arts. 97 y 98, Const. Nac.) o hacerse la designación prevista en la parte final del artículo 88.

F. Elección

819. Hemos señalado que el procedimiento constitucional para la elección de Presidente y Vicepresidente es, a partir de la reforma de 1994, directo y a doble vuelta.

El texto de 1853 recurría a intermediarios, elegidos popularmente y reunidos en colegios electorales para hacer a su vez la elección de esos funcionarios, pero esto había sido desvirtuado por la proclamación anticipada que los partidos hacían de los candidatos y que implicaba el compromiso de sus electores de votar por ellos en los colegios respectivos.

En cada distrito electoral, es decir, en cada provincia y en la capital federal, los partidos proponían al electorado listas de electores de presidente y vicepresidente. Cada colegio electoral se reunía en la capital de la provincia respectiva y en la capital federal; en su caso, cuatro meses antes de que concluyera el período presidencial. La parte final de este proceso se realizaba en el marco solemne del Congreso, reunidas ambas cámaras en asamblea con quórum de las tres cuartas partes del total de sus miembros. En principio, su función era la de hacer el escrutinio y ratificación de la elección pero eventualmente, si ningún candidato obtenía mayoría absoluta, el Congreso asumía otra función: la de elector. Debía entonces elegir entre los candidatos que en ese escrutinio hubieran obtenido el mayor número de votos, mecanismo que permite advertir la exigencia de un amplio consenso para la designación de estos funcionarios. Ello resulta un dato permanente de nuestra organización constitucional, ahora traducido en la eventual exigencia de una doble vuelta.

Estos artículos se apartaban en algunos aspectos del modelo norteamericano, que en su redacción original suscitó algunas dudas y debió ser modificado por la Enmienda XII, especialmente para establecer que las votaciones para Presidente y Vicepresidente deben hacerse separadamente. Por otra parte, en aquel país en caso de que ningún candidato obtenga mayoría absoluta de votos electorales, la elección del Presidente la hace la Cámara de Representantes y la del Vicepresidente, el Senado.

En pocas ocasiones fue necesaria la elección por el Congreso. En las dos primeras elecciones el Congreso debió elegir al Vicepresidente: en la primera optó por el candidato más votado, Salvador María del Carril, pero en la segunda prefirió a Juan Esteban Pedernera, que había obtenido menos votos que Marcos Paz en el escrutinio de colegios electorales, porque aquél pertenecía a la misma tendencia del presidente electo Santiago Derqui.

Las reformas de 1949 y 1972 habían establecido la elección popular directa, la primera a simple pluralidad y la última por mayoría absoluta de votos mediante una elección de "doble vuelta" en caso necesario.

Según el texto de 1994 la elección deberá efectuarse dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del Presidente en ejercicio (art. 95) y la segunda vuelta electoral, si correspondiere, entre las dos fórmulas más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la anterior, pero, como ya destacamos, con algunas peculiaridades, pues no se requiere mayoría absoluta para triunfar en la primera vuelta, sino que basta con obtener el 45% de los votos afirmativos y válidos, o bien incluso alcanza con el 40% si existe una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto de la segunda fórmula (arts. 96 y 97; v. la crítica expuesta en *Curso*, T. II, nro. 396).

Ningún otro procedimiento electoral ha sido regulado, en los sucesivos textos constitucionales, en forma tan minuciosa, lo cual indica la importancia de la institución presidencial. La ley 24.444, que reformó el Código Electoral Nacional, revalidó el papel del Congreso en este proceso, pues dispuso que las juntas electorales nacionales comuniquen los resultados al presidente del Senado, este convoque de inmediato a la Asamblea Legislativa a fin de sumar dichos cómputos, determinar si corresponde realizar la segunda vuelta (en cuyo caso se repetirá este mecanismo) y proclamar a los electos.

C. Juramento

820. El artículo 93 de la Constitución Nacional exige que el Presidente y el Vicepresidente presten juramento en manos del presidente del Senado y estando reunido el Congreso, al tomar posesión de sus cargos, respetando sus creencias religiosas y según la fórmula indicada en el mismo artículo. Inmediatamente después, - en una ceremonia que se realiza en la sede del Poder Ejecutivo - el Presidente recibe de su antecesor (o reúne en caso de reelección) los elementos simbólicos de su autoridad (la

banda y el bastón presidenciales). El juramento marca el momento inicial del ejercicio efectivo de su función.

No es un mero formalismo anacrónico, pues además de su importante papel político y protocolar, contiene elementos de profundo significado nacional. El juramento recibe una tradición, que también deben cumplir los miembros de la Corte Suprema (art. 112 Const. Nac.), los legisladores (art. 67 Const. Nac.) y los miembros del Senado al constituirse en tribunal (art. 59 Const. Nac.) y que la legislación extiende a numerosos actos de los habitantes (miembros de jerarquía, profesionales universitarios, ciudadanos nacionalizados, testigos, etc.). La parte final de la fórmula del juramento contiene la responsabilidad política que asumen quienes lo prestan: "Si así no lo hiciera, Dios y la Nación me lo demandan". En estos preceptos se incluyen asimismo valores que deben servir de guía a esos funcionarios y deben considerarse incluidos en el plexo valorativo de toda la Constitución: las creencias religiosas, la lealtad, el patriotismo, la buena y legal administración de justicia, la fiel observancia de la Constitución.

Con anterioridad a la reforma de 1994 el juramento "por Dios. Nuestro Señor y estos Santos Evangelios", requerido para el Presidente y el Vicepresidente ratificaba la exigencia de que estos funcionarios pertenecieran a la Iglesia católica apostólica romana (v. *Curso*, T. II, nro. 306). No obstante su supresión del texto constitucional los doctores Menem y Ruckauf la utilizaron en 1995, en razón de sus creencias religiosas. Otran también por ella buena parte de los funcionarios y habitantes a quienes se requiere juramento.

No se considera necesario el juramento en los casos de ocupación transitoria del cargo presidencial por el Vicepresidente o el funcionario designado por el Congreso según la parte final del artículo 88, bastando el prestado al asumir su cargo. Si la vacancia es definitiva, debe cumplirse ese requisito, en la forma prescripta por el artículo 93.

H. Sueldo. Incompatibilidad

821. La función es retribuida con un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación (art. 92, Const. Nac.), principio que también vemos aplicado, con algunas diferencias, para los legisladores (art. 74, v. *supra*, nro. 660), ministros (art. 107) y jueces (art. 110, v. *infra*, nro. 898). Ese sueldo, dice la norma, "no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos", con lo que se ha querido evitar que el Congreso utilice su facultad de fijar su

monto en la ley de presupuesto o en una ley especial, como un instrumento para influir sobre el Presidente.

El mismo artículo 92 establece la incompatibilidad de estos cargos con otro empleo y prohíbe recibir otro emolumento de la Nación o de provincia alguna.

Un tema irritativo son las partidas para gastos reservados que se otorgan a distintos funcionarios (Presidente, ministros, etc.), que posibilitan manejos discrecionales, a veces ajenos a la austeridad republicana.

III. EL JEFE DE GABINETE Y DEMÁS MINISTROS DEL PODER EJECUTIVO

822. En otras partes de este *Curso* hemos debido aludir a esta nota extraña de nuestro régimen presidencialista que, apartándose del modelo norteamericano, inserta en él la institución ministerial, característica de los regímenes parlamentarios, la que incluye, a partir de 1994, al jefe de gabinete (v. *Curso...*, T. III, nro. 544 y *supra*, nros. 788 y sigs.). Hemos afirmado que su presencia no destruye el carácter unipersonal de Poder Ejecutivo (*supra*, nro. 789). Se trata de una función normada por la Constitución, y por el Congreso en la ley de ministerios; adscrita a la del Presidente en el más alto nivel jerárquico, político y administrativo; que se desempeña por nombramiento que hace el primer magistrado "por sí solo" (art. 99, inc. 7^o, Const. Nac.); respondiendo de sus actos ante él, que puede removerlo, y ante el Congreso a través de los mecanismos de la interpelación (*supra*, nro. 641), el juicio político (*supra*, nros. 751 y sigs.) y, en el caso del jefe de gabinete, la moción de censura y la remoción.

La institución ministerial nace en la evolución de los antiguos consejeros reales. La Constitución norteamericana no prevé su existencia, aunque menciona, en dos oportunidades, a los departamentos ejecutivos, indicando que deben poseer un "funcionario principal" o "jefe". La legislación denomina secretarios a quienes ejercen tal función. En Francia, Richelieu propugnó un número reducido de ministros y una ley de 1791 los distinguió, por primera vez, en razón de la materia.

823. El número de ministros y la denominación y competencia de cada uno han experimentado diversos cambios en nuestra regulación constitucional. En el texto de 1853 se establecían cinco ministerios precisándose que ellos serían los de Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda; Justicia, Culto e Instrucción Pública, y Guerra y Marina. La reforma de 1898 elevó el número de ministerios de cinco a ocho y en vez de precisar los ramos de cada uno de ellos, se dispuso que "una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros".

La fijación de la cantidad de ministros por la Constitución era un elemento de rigidez que había sido cuestionado. Las reformas de 1949 y 1972 habían modificado ese criterio, autorizando al Congreso a fijar el número. El mismo principio flexible fue adoptado por los estatutos de los periodos de facto. Todo ello marcaba un estado de opinión favorable a la reforma del tema, la cual se concretó en 1994. Pese a esta tendencia cabe destacar, en contraste, los inconvenientes que producen las reiteradas variaciones en la estructura ministerial, que suelen dejar indefinidas o superponer competencias de distintas áreas, con los consiguientes conflictos orgánicos e, incluso, de ambiciones personales.

El actual artículo 100 de la Constitución Nacional, sólo nombra y otorga funciones propias a uno de los ministros secretarios: el jefe de gabinete, y encomienda a una ley especial establecer el número y competencia de los demás. También prevé reuniones y acuerdos de gabinete, receptando así su existencia. De ello nos ocuparemos a continuación.

A. El Jefe de Gabinete

824. Apenas incorporada esta figura ha comenzado el debate acerca de sus características, las cuales en realidad, quedarán delineadas con mayor precisión a partir de que normas complementarias, costumbres jurídicas, e incluso hábitos de los protagonistas, comiencen a integrar los textos constitucionales (v. *Curso...*, T. I, nro. 59 b).

Como primera aproximación ya hemos definido que se trata de un *órgano intrapoder* (v. *Curso...*, T. III, nro. 550). Ello implica que la totalidad de su competencia no le pertenece

como propia, sino como órgano dependiente del Poder Ejecutivo, sin autonomía de ningún tipo.

Las tareas indicadas en los distintos incisos del artículo 101 de la Constitución Nacional, y en los preceptos concordantes deben realizarse según las instrucciones que le da el Presidente y pueden ser asumidas por éste, con excepción de los retiros a decretos presidenciales, los cuales poseen la misma naturaleza que los retiros de cualquier otro ministro.

En segundo lugar hemos señalado que se trata de un *ministro* (el capítulo de la Constitución que nos ocupa se denomina

Del jefe de gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo), que comparte las características de los restantes: son los órganos superiores de la administración centralizada, dependientes jerárquicamente sólo del Presidente.

Uno de los aspectos más discutidos es cuál es su relación

con el resto de los ministros. La expresión *jefe* da la inicial impresión de una vinculación jerárquica, pero ella se diluye a poco de que consideremos que:

- la jefatura que se le otorga es del Gabinete, no sobre los ministros, considerados individualmente, y la puede ejercer sólo en caso de ausencia del Presidente;

- los actos y reglamentos que dicte necesitan del retiro del ministro del ramo, el cual puede negarse a otorgarlo, sin que el jefe de gabinete pueda removerlo;

- las propuestas y comunicaciones que envía al Congreso (algunas de las cuales pueden afectar a otras carteras ministeriales) deben contar con la aprobación del Poder Ejecutivo;

- la posibilidad de que sea removido por el Congreso lo torna más débil que el resto de los ministros.

Todo ello nos lleva a concluir que los textos aprobados en 1994, más allá de las probables intenciones de sus autores, han diseñado la figura de un *coordinador*, antes que la de un jefe, sin perjuicio del mayor o menor relieve que lo destaque, por circunstancias personales y políticas.

Desde hacia varias décadas el ministro de Economía ejercía una función de control de la administración a través de dos mecanismos: la elaboración del proyecto de ley de presupuesto, donde se indica en qué y cuánto puede gastar

cada jurisdicción, y la necesidad de su retiro en todo decreto que implicara modificaciones presupuestarias autorizadas por la ley respectiva. Esto unido a la creciente importancia del papel del Estado en la economía y a las expectativas sociales que ello genera, otorgaron, en numerosos períodos, cierta preeminencia al jefe de la cartera de Economía sobre sus colegas. La acción del jefe de gabinete, en los pocos meses que lleva de implementación, ha logrado equilibrar esa posición, por lo cual el gabinete ha pasado a contar con dos figuras dotadas con buenas herramientas de poder, en lugar de una.

El último aspecto que aparece como relevante, en este análisis provisional, son las relaciones con el Poder Legislativo. Lo más novedoso, en cuanto a ellas, es que se trata de un *tuncionario responsable políticamente ante el Congreso*.

Esto se encuentra normado, sustancialmente, en el artículo 101 de la Constitución Nacional que añade al pedido de explicaciones que puede solicitar cualquiera de las cámaras según el artículo 71 de la Constitución Nacional (común a todos los ministros, denominado *interpelación* por nuestra práctica parlamentaria) la *interpelación para el retiro de una moción de censura* y la alternativa más grave, que es la *remoción*.

Ambos mecanismos difieren de los existentes en el sistema parlamentario. Nuestra *moción de censura* es impuesta por cualquiera de las cámaras, pero carece de efectos vinculantes; el jefe de gabinete puede permanecer en el cargo y la sanción tendrá sólo alcance moral. La *remoción*, en cambio, debe ser resuelta por ambas cámaras, y no arrastra al resto del Gabinete.

El diseño de este instituto es, realmente, heterodoxo. La remoción encontrará causa en medidas determinadas, que habrán de pertenecer a un área concreta, seguramente un ministerio; pero no afectará directamente al titular de éste, sino sólo a quien apenas tiene la facultad de coordinar su actividad con la práctica institucional puede encontrar ocasiones en las cuales el remedio sea útil para superar crisis.

Pero además, y esto parece, por el momento, como lo más útil, resulta un *interlocutor permanente* del Poder Ejecutivo con el Congreso. La concurrencia del jefe de gabinete al Congreso se encuentra prevista, en el texto constitucional, ordenado por la reforma de 1994, en distintas ocasiones y con diversos alcances.

El artículo 71 de la Constitución Nacional habilita a cada una de las cámaras para convocar a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes. En estos casos, que, como ya señaláramos, la anterior terminología de los publicistas había nominado como *interpelaciones*, aun cuando carecen de sus efectos clásicos (la posibilidad de una moción de censura), la iniciativa parte de la Cámara y ella impone el objeto del informe o de las explicaciones (v. *supra*, nro. 641). Por su parte, el artículo 100, inciso 11 de la Constitución Nacional, atribuye al jefe de gabinete *producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las cámaras solicite al Poder Ejecutivo*. Aquí existe una matiz de mayor amplitud, en cuanto los informes se requieren al Poder Ejecutivo y no a sus ministros. En este caso el jefe de gabinete va a actuar como vocero del Presidente ante el Congreso.

El artículo 100, inciso 9º de la Constitución Nacional, admite que el jefe de gabinete puede concurrir a las sesiones del Congreso, participar en sus debates, pero no votar. En estos casos la iniciativa es del jefe de gabinete, pero el temario es el propio de la sesión, es decir que va a estar determinado por el orden del día oportunamente aprobado.

Otra alternativa es la prevista en el artículo 101, primera parte de la Constitución Nacional, que impone informes mensuales del Jefe de Gabinete, que debe rendir alternativamente a cada una de las cámaras. Su concurrencia es obligatoria y periódica, pero, entendemos, queda a su discrecionalidad el contenido y alcances del informe que debe brindar.

Su objeto se describe, en el texto constitucional, como *la marcha del gobierno*. Entre las diversas acepciones de la palabra *gobierno* (v. Germán Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. II, Ediar, Buenos Aires, 1986, págs. 7 y sigs.), cabe aceptar aquí la que incluye la totalidad de las tareas del Poder Ejecutivo y de los órganos que dependen de él.

Si bien es el jefe de gabinete quien determina las características del informe, en razón de que se encuentra a su cargo brindarlo, durante el desarrollo de la sesión pueden admitirse

preguntas, en la medida que no transformen el objeto de la reunión en alguno de los otros habilitados por preceptos distintos.

Como antecedente del derecho comparado cabe citar que en la Constitución de la V República Francesa, de 1958, se establece una previsión periódica de informar por parte del gobierno: una sesión por semana se reserva, con prioridad, a las preguntas presentadas por los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno.

Loewenstein incluye este mecanismo en los controles interorgánicos entre el Parlamento y el Gobierno, como uno de los *controles políticos de rutina* (Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, págs. 261/263).

André Hauriou (*Derecho Constitucional e Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, págs. 594/602), en cambio, señala la diferencia entre los *medios de control* de los que dispone el Parlamento y los *medios de información*. Entre estos últimos incluye varios institutos próximos al tema que nos ocupa, como las preguntas orales periódicas, ya referidas y las declaraciones del Gobierno —éste puede pedir a la Asamblea que escuche declaraciones, seguidas o no de debates, y que constituyen únicamente medios de informar al Parlamento, pues en esas ocasiones no se puede comprometer la responsabilidad política del Gobierno—. Destaca: *...en el marco de un Estado moderno, es el Gobierno, sobre todo, quien puede informar al Parlamento. Hasta hace poco, cuando los problemas políticos eran relativamente simples y el Estado no penetraba más que con una extremada discreción en el terreno económico, los parlamentarios, juntamente con los notables de su circunscripción, podían tener, por sí mismos, un buen conocimiento de los problemas políticos y de los asuntos de Estado. Pero en la actualidad no ocurre de la misma forma: la técnica se mezcla con la política, a veces de una forma inextricable, y el poder político que no está respaldado por técnicos no puede recoger por sí mismo el conjunto de las informaciones necesarias para definir o, al menos, controlar una acción política.*

Los supuestos más graves de concurrencia son la *interpelación* prevista en el artículo 101, segunda parte, cuyo objeto, como ya dijimos, se circunscribe al tratamiento de una moción de censura o de remoción, que ahora pueden serles impuestas al jefe de gabinete, y la convocatoria a juicio político.

B. Los demás ministros

825. Los ministros se encuentran a la cabeza de sus respectivos departamentos y cumplen tareas de colaboración con el Presidente y con el Congreso. En el primer aspecto prevalecen

las de carácter administrativo y en el otro se marca primordialmente su carácter político.

El artículo 103 de la Constitución Nacional, dispone que "no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos". El texto original de 1853 admitía que pudieran dictar resoluciones "previo mandato o consentimiento del presidente", lo que se eliminó en la reforma de 1860 para evitar la delegación de las facultades presidenciales, que, no obstante, reiteradamente se ha hecho presente en nuestras prácticas administrativas y ahora se encuentra habilitada con relación al jefe de gabinete (v. *infra* nro. 875). De todos modos son válidos los actos de los ministros, denominados "resoluciones", concernientes al régimen económico y administrativo de su departamento.

Todos los actos del Presidente deben ser retirados y legalizados por el ministro competente, según los ramos establecidos en la ley de ministerios, "sin cuyo requisito carecen de eficacia". Son actos completos pero desiguales, porque priva en ellos la voluntad presidencial, según lo hemos señalado antes (*supra*, nro. 796).

Ya hemos destacado que es distinta la naturaleza del retiro cuando se presta con relación a una decisión administrativa del jefe de gabinete, pues en tal caso no existe desigualdad, sino concurrencia de voluntades iguales. Los entretamientos deberá dirimirlos el Presidente, quien podrá inclinarse por la postura de su jefe de gabinete, o por la sustentada por el ministro del ramo.

Por otro lado, los ministros individual y colectivamente (esto último en las llamadas "reuniones de gabinete", de las que nos ocuparemos a continuación), cumplen una tarea de asesoramiento de singular relevancia.

Todo ello posibilita considerarlos responsables inmediatos de la política de su área y de la ejecución en ella de las decisiones de los órganos políticos, e incluso partícipes de una responsabilidad colectiva, que examinaremos en los números siguientes.

826. Los ministros no pueden ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de ministros (v. *supra*, nros. 611 y sigs.), con lo que se evita una nota característica del régimen parlamentario.

827. La Constitución se ocupa de sus relaciones con el Congreso estableciendo: a) su concurrencia obligatoria a las cámaras para dar las explicaciones e informes que éstas les requieran (art. 71); b) su derecho de concurrir espontáneamente a las sesiones y tomar parte en los debates, sin voto (art. 106) y c) su obligación de presentarle una memoria detallada del estado del país en lo relativo a los negocios de sus departamentos, luego que el Congreso abra sus sesiones (art. 104; v. *supra* nros. 596 y 631).

Como ya hemos visto el jefe de gabinete añade a estas otras vinculaciones con el Congreso. Lo que aquí interesa destacar es que los demás ministros poseen, a través de los artículos indicados, relaciones propias con el Legislativo, con independencia de las que mantiene el jefe de gabinete.

828. "Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas" (art. 102, Const. Nac.). Lo son también por las resoluciones que tomen por sí solos en lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus departamentos (art. 103).

Según el plan institucional, la responsabilidad de los ministros puede hacerla efectiva el Congreso por medio del juicio político, imponiendo como sanciones la destitución y hasta la inhabilitación para ocupar otro empleo público, pero ya hemos visto que ningún ministro ha sido destituido por esa vía (*supra*, nros. 751 y sigs.).

Es, en definitiva, el Presidente, quien se encuentra en condiciones de hacer responsables a sus ministros por sus actos. Su pedido de renuncia no puede ser desoído y tiene, si es necesario, la facultad de removerlos. De este modo el Presidente ha podido salvar su propia responsabilidad política, trasladándola a sus colaboradores como responsables de su área y obrando su

renuncia como fusible que puede conjurar una crisis. Muchas tormentas políticas se han aplacado de ese modo, salvando dificultades momentáneas, pero como contrapartida la inestabilidad ministerial ha alcanzado, en diversos periodos, proporciones insólitas, con graves perjuicios para el buen gobierno.

C. El gabinete

829. En el régimen parlamentario la existencia del gabinete se sustenta en la responsabilidad solidaria de todos los ministros ante una moción de censura o una negativa de confianza del Parlamento. En ambos casos deben renunciar en forma colectiva ante el jefe del Estado. En cambio, en el sistema presidencialista, la expresión "gabinete" no indica otra cosa que la reunión del Presidente con sus colaboradores más importantes, con fines de asesoramiento e información, pero sin que ello reste al primero la capacidad de decidir.

En nuestra Constitución no se mencionaba al gabinete antes de la reforma de 1994, pero sí se había previsto la responsabilidad solidaria de cada ministro con sus colegas por los actos que "acuerda" con ellos (art. 102).

La frase necesita ser aclarada pues parece referirse a resoluciones adoptadas por varios ministros sin intervención del Presidente. Ello podía ocurrir según el texto de 1853 que, como hemos señalado, permitía que los ministros tomaran resoluciones por sí solos, previo mandato o consentimiento del Presidente, pero la reforma de 1860 eliminó esa posibilidad. Por lo tanto, la responsabilidad solidaria a que alude la norma debía ser referida, antes de 1994, exclusivamente a los actos del Presidente referendados por varios ministros, sea porque correspondía su intervención en razón de la competencia que les otorga la ley de ministerios, sea porque el Presidente requiriera a todo el gabinete que referendara su acto "en acuerdo general de ministros", por la importancia excepcional que atribuía a esa decisión.

En ocasiones los ministros en conjunto han considerado su deber renunciar —obviamente ante el Presidente— al producirse desaciertos o crisis graves, que no le eran individualmente atribuibles.

La reforma de 1994 ha previsto las reuniones de gabinete de ministros, encomendando al jefe de gabinete *coordinarlas, prepararlas y convocarlas*, además de *presidir las en caso de ausencia del Presidente* (art. 100, inc. 5º).

Dicha ausencia hace referencia a cada reunión y supone la voluntad del primer magistrado de no estar presente y de que asuma la tarea el jefe de gabinete. Si la reunión se produce estando el Presidente ausente del país, es presidida por el Vicepresidente, de acuerdo a lo normado por el artículo 88 de la Constitución Nacional.

Las modificaciones introducidas en 1994 receptaron, por otra parte, al *acuerdo general de ministros* como recaudo para los decretos de necesidad y urgencia y de veto parcial (arts. 80, 99, inc. 2º y 100, inc. 13, Const. Nac.). Ello supone el refrendo de todos los ministros como requisito para la validez de estos actos, pero, aunque incrementa el control, no modifica la naturaleza subordinada de este refrendo.

Algunas disposiciones de rango legislativo habían requerido este tipo de recaudo (por ejemplo para establecer excepciones a políticas de austeridad), aun cuando no parece vinculante que el Congreso le imponga al Presidente un refrendo más amplio que el constitucionalmente exigido.

También se menciona a partir de 1994 —en dos ocasiones y con distintos alcances— al *acuerdo de gabinete*. En el inciso 4º del artículo 100 se prevé como denominación de las resoluciones que adopte el gabinete en las materias que le indique el Poder Ejecutivo, lo cual habilita a éste a delegar asuntos en el gabinete. En el inciso 6º, en cambio, se requiere que los proyectos de leyes de ministerios y de presupuesto nacional sean tratados en *acuerdo de gabinete* y luego de aprobados por el Poder Ejecutivo, enviados al Congreso por el jefe de gabinete.

La última reforma ha tenido poco cuidado en la terminología, introduciendo innecesarias confusiones. Parecería que se ha querido revestir a la figura del jefe de gabinete de atribuciones ampulosas en el lenguaje y escasas en la sustancia.

D. Los secretarios de la presidencia y de los distintos ministerios

830. La creciente complejidad del aparato estatal y la anterior limitación constitucional del número de ministros, originó

la creación de las secretarías de Estado, no previstas en la Constitución.

Su número, organización, competencia y ubicación administrativa se establecen en la ley de ministerios y en leyes especiales. Posteriormente la legislación facultó al Presidente para

crearlas y suprimirlas por decreto. Algunas actúan bajo dependencia directa del Presidente. Otras en la esfera de los distintos

ministerios. Los secretarios carecen de la facultad de retendar los actos del Presidente, pero junto con el ministro que cumple

esa función, intervienen en los decretos sobre las materias de su competencia. No tienen derecho a concurrir espontáneamente a las sesiones de las cámaras, pero estas admiten su presencia en compañía del ministro responsable de su área (v. *supra*,

nro. 641).

El decreto 977/95 incluye en el gabinete nacional al jefe de gabinete de ministros, los ministros secretarios, los secretarios de la Nación

y entre los secretarios de la jefatura de gabinete, los que el jefe de gabinete designe. Se trata de una previsión por lo menos innecesaria, que no añade ni resta nada a las atribuciones del Poder Ejecutivo, entre las que se encuentra la de hacer participar de estas reuniones a los funcionarios que estime conveniente, como lo reconoce el mismo decreto, para una mejor información o asesoramiento.

APÉNDICE DEL CAPÍTULO XVI PRESIDENTES Y VICEPRESIDENTES DE LA NACIÓN DEL PERÍODO 1854-1996

Período	Presidente	Vicepresidente	Observaciones
5-III-1854	Urguiza, Justo José de (52 años; n. en C.	Carill, Salvador Marta del (55 años; n. en San Juan).	
5-III-1860		del Uruguay, B. Ríos). n. en San Juan).	
5-VI-1860	Derqui, Santiago (50 años; n. en Córdoba).	Federera, Juan Esteban (63 años; n. en San José del Uruguay, San Luis).	Con posterioridad a la batalla de Pavón (17-VIII-1861), se ausenta del país el presidente en noviembre; el 12 de diciembre el vicepresidente declara en receso el gobierno, quedando acéfalo el Poder Ejecutivo.
2-VI-1862	Mitre, Bartolomé (40 años; n. en Buenos Aires).		Las provincias autorizan al gobernador de Buenos Aires a ejercer las facultades del Poder Ejecutivo, el 12 de abril. Reunido el nuevo Congreso, por ley nro. 1, de 2 de junio, dispone que el gobernador de Buenos Aires ejerza las atribuciones del Poder Ejecutivo hasta que se elija nuevo presidente.

Período	Presidente	Vicepresidente	Observaciones
12-X-1862 12-X-1868	Mitre, Bartolomé (41 años; n. en Buenos Aires).	Paz, Marcos (49 años; n. en Tucumán).	Encontrándose el vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo por ausencia del presidente, fallece el 2 de enero de 1868. El Congreso sanciona la ley 252 de acefalía.
12-X-1868 12-X-1874	Sarmiento, Domingo Faustino (57 años; n. en San Juan).	Alsina, Adolfo (39 años; n. en Buenos Aires).	
12-X-1874 12-X-1880	Avellaneda, Nicolás (37 años; n. en Tucumán).	Acosta, Mariano (49 años; n. en Buenos Aires).	
12-X-1880 12-X-1886	Roca, Julio Argentino (37 años; n. en Tucumán).	Madero, Francisco Bernabé (63 años; n. en Buenos Aires).	
12-X-1886 6-VIII-1890	Juárez Celman, Miguel (42 años; n. en Córdoba).	Pellegrini, Carlos (40 años; n. en Buenos Aires).	El presidente renuncia el 6 de agosto de 1890 y el vicepresidente completa el período.
6-VIII-1890 12-X-1892	Pellegrini, Carlos (43 años; n. en Buenos Aires).	_____	
12-X-1892 22-I-1895	Sáenz Peña, Luis (70 años; n. Buenos Aires).	Uriburu, José Evaristo (60 años; n. en Salta).	El presidente renuncia el 22 de enero de 1895 y el vicepresidente completa el período.
22-I-1895 12-X-1898	Uriburu, José Evaristo (63 años, n. en Salta)	_____	
12-X-1898 12-X-1904	Roca, Julio Argentino (55 años; n. en Tucumán).	Quirno Costa, Norberto (54 años; n. en Buenos Aires).	

Período	Presidente	Vicepresidente	Observaciones
12-X-1904 12-III-1906	Quintana, Manuel (70 años; n. en Buenos Aires)	Figueras Alcorta, José (43 años; n. en Córdoba).	El presidente fallece el 12 de marzo de 1906 y el vicepresidente completa el período.
12-III-1906 12-X-1910	Figueras Alcorta, José (43 años; n. en Córdoba)	_____	
12-X-1910 9-VIII-1914	Sáenz Peña, Roque (59 años; n. en Buenos Aires)	Plaza, Victorino de la (69 años; n. en Salta).	El presidente fallece el 9 de agosto de 1914 y el vicepresidente completa el período.
9-VIII-1914 12-X-1916	Plaza, Victorino de la (73 años; n. en Salta).	_____	
12-X-1916 12-X-1922	Yrigoyen, Hipólito (64 años; n. en Buenos Aires).	Luna, Pelagio Belindo (49 años; n. en La Rioja).	El vicepresidente fallece el 25 de junio de 1919.
12-X-1922 12-X-1928	Alvear, Marcelo T. de (54 años; n. en Buenos Aires).	González, Elpidio (47 años; n. en Rosario, Santa Fe).	
12-X-1928 6-IX-1930	Yrigoyen, Hipólito (76 años; n. en Buenos Aires).	Martínez, Enrique (41 años; n. en Córdoba).	Son depuestos el 6 de setiembre de 1930
6-IX-1930 20-II-1932	Uriburu, José Félix (62 años; n. en Salta).	Santamarina, Enrique (59 años; n. en Tandil, Buenos Aires).	De facto. El vicepresidente renuncia el 25 de octubre de 1930.
20-II-1932 20-II-1938	Justo, Agustín (55 años; n. en C. del Uruguay, Entre Ríos).	Roca, Julio Argentino (58 años; n. en Córdoba).	
20-II-1938 24-VI-1942	Ortiz, Roberto Marcelino (51 años; n. en Buenos Aires)	Castillo, Ramón Segundo (64 años; n. en Catamarca)	El presidente renuncia el 24 de junio de 1942 y el vicepresidente asume el Poder Ejecutivo.

Periodo	Presidente	Vicepresidente	Observaciones
24-VI-1942	Castillo, Ramón	Segundo (68 años; n. en Catamarca)	Es depuesto el 4. de junio de 1943. Arturo Rawson (59 años; n. en Santiago del Estero) actúa hasta el 6 de junio, sin llegar a prestar juramento.
7-VI-1943	Ramírez, Pedro Pablo	Sueyro, Saba H. (54 años; n. en La Paz, Entre Ríos)	De facto, El vicepresidente Sueyro fallece el 17 de julio de 1943; lo reemplaza Farrel, Edelmirto J. (56 años; n. en Avellaneda, Buenos Aires).
9-III-1944	Farrel, Edelmirto J.	Avellaneda, Buenos Aires).	presidente renuncia el 9 de marzo de 1944.
10-III-1944	Farrel, Edelmirto J.	Perón, Juan Domingo (48 años; n. en Buenos Aires)	De facto, El vicepresidente Perón asume el cargo el 7 de julio de 1944 y renuncia el 10 de octubre de 1945.
4-VI-1946	Perón, Juan Domingo	Quijano, Juan Hortensio (62 años; n. en Goya, Corrientes)	El vicepresidente Quijano, reelecto, fallece antes de iniciar el nuevo período.
4-VI-1946	Perón, Juan Domingo	Quijano, Juan Hortensio (62 años; n. en Goya, Corrientes)	El vicepresidente Quijano, reelecto, fallece antes de iniciar el nuevo período.
4-VI-1952	Perón, Juan Domingo	Quijano, Juan Hortensio (62 años; n. en Goya, Corrientes)	El vicepresidente Quijano, reelecto, fallece antes de iniciar el nuevo período.
4-VI-1952	Perón, Juan Domingo	Quijano, Juan Hortensio (62 años; n. en Goya, Corrientes)	El vicepresidente Quijano, reelecto, fallece antes de iniciar el nuevo período.
16-IX-1955	Perón, Juan Domingo	Quijano, Juan Hortensio (62 años; n. en Goya, Corrientes)	El vicepresidente Quijano, reelecto, fallece antes de iniciar el nuevo período.

Periodo	Presidente	Vicepresidente	Observaciones
23-IX-1955	Lonardi, Eduardo	Rojas, Isaac Francisco	De facto, El vicepresidente renuncia el 13 de noviembre de 1955.
13-XI-1955	Aramburu, Pedro Eugenio (52 años; n. en Río Cuarto, Córdoba)	Rojas, Isaac Francisco	De facto.
1-V-1958	Rondiz, Arturo	Gómez, Alejandro R. (50 años; n. en Rosario, Santa Fe)	El vicepresidente Gómez, renuncia el 10 de noviembre de 1958. El presidente es depuesto el 28 de marzo de 1962.
1-V-1958	Rondiz, Arturo	Gómez, Alejandro R. (50 años; n. en Rosario, Santa Fe)	El vicepresidente Gómez, renuncia el 10 de noviembre de 1958. El presidente es depuesto el 28 de marzo de 1962.
28-III-1962	Rondiz, Arturo	Gómez, Alejandro R. (50 años; n. en Rosario, Santa Fe)	El vicepresidente Gómez, renuncia el 10 de noviembre de 1958. El presidente es depuesto el 28 de marzo de 1962.
29-III-1962	Guido, José María	Guido, José María (51 años; n. en Buenos Aires)	Jura ante la Corte Suprema, en su carácter de presidente provisional del Senado, conforme a la ley de acefalía. Posteriormente asume carácter de facto.
12-X-1963	Guido, José María	Guido, José María (51 años; n. en Buenos Aires)	Jura ante la Corte Suprema, en su carácter de presidente provisional del Senado, conforme a la ley de acefalía. Posteriormente asume carácter de facto.
12-X-1963	Illia, Arturo Umberto	Perette, Carlos Humberto (47 años; n. en Pergamino, Buenos Aires)	Depuestos el 28 de junio de 1966.
28-VI-1966	Illia, Arturo Umberto	Perette, Carlos Humberto (47 años; n. en Pergamino, Buenos Aires)	Depuestos el 28 de junio de 1966.
28-VI-1966	Onganía, Juan Carlos	Marcos Paz, Buenos Aires)	De facto, El 28 de junio de 1966 asume la Junta Revolucionaria, que ofrece el cargo presidencial al general Onganía. Depuesto el 7 de junio de 1970, asume el poder la Junta de Comandantes en Jefe hasta el 18 de junio.
28-VI-1966	Onganía, Juan Carlos	Marcos Paz, Buenos Aires)	De facto, El 28 de junio de 1966 asume la Junta Revolucionaria, que ofrece el cargo presidencial al general Onganía. Depuesto el 7 de junio de 1970, asume el poder la Junta de Comandantes en Jefe hasta el 18 de junio.
7-VI-1970	Onganía, Juan Carlos	Marcos Paz, Buenos Aires)	De facto, El 28 de junio de 1966 asume la Junta Revolucionaria, que ofrece el cargo presidencial al general Onganía. Depuesto el 7 de junio de 1970, asume el poder la Junta de Comandantes en Jefe hasta el 18 de junio.

Período	Presidente	Vicepresidente	Observaciones
18-VI-1970 22-III-1971	Levingston, Roberto Marcelo (50 años; n. en San Luis)	_____	De facto. Depuesto el 22 de marzo de 1971.
23-III-1971 25-V-1973	Lanusse, Alejandro Agustini (52 años; n. en Buenos Aires).	_____	De facto. Ejerce el cargo en su carácter de presidente de la Junta de Comandantes en Jefe.
25-V-1973 13-VII-1973	Cámpora, Héctor José (64 años; n. en Mercedes, Buenos Aires).	Lima, Vicente Solano (71 años; n. en Ramallo, Buenos Aires).	Renuncian el 13 de julio de 1973.
13-VII-1973 12-X-1973	Lastiri, Raúl Alberto (57 años; n. en Buenos Aires).	_____	Asume el cargo en su carácter de presidente de la Cámara de Diputados, conforme a la ley de acefalía.
12-X-1973 1-VII-1974	Perón, Juan Domingo (78 años).	Martínez de Perón, María Estela (42 años; n. en La Rioja).	El presidente fallece el 1º de julio de 1974 y asume la vicepresidencia.
1-VII-1974 24-III-1976	Martínez de Perón, María Estela (43 años; n. en La Rioja).	_____	Depuesta el 24 de marzo de 1976.
29-III-1976 29-III-1981	Videla, Jorge (50 años; n. en Mercedes, Buenos Aires).	_____	De facto. Hasta el 29 de marzo de 1976 gobierna la Junta Militar, que luego mantiene el ejercicio de algunas atribuciones presidenciales.
29-III-1981 11-XII-1981	Viola, Roberto Eduardo (56 años; n. en Buenos Aires).	_____	De facto. Reemplaza al anterior según las normas del Proceso de Reorganización Nacional. Depuesto.

Período	Presidente	Vicepresidente	Observaciones
22-XII-1981 17-VI-1983	Galtieri, Leopoldo Fortunato (55 años; n. en Caseros, Buenos Aires)	_____	De facto. Reemplaza al anterior según las normas del Proceso de Reorganización Nacional. Renuncia.
1-VII-1982 10-XII-1983	Bignone, Reynaldo B. (54 años; n. en Morón, Buenos Aires)	_____	De facto. Reemplaza al anterior tras un período de disolución de la autoridad nacional; designado según las normas del Proceso de Reorganización Nacional.
10-XII-1983 8-VII-1989	Alfonso, Raúl Ricardo (57 años; n. en Chascomús, Buenos Aires)	Martínez, Víctor H. (59 años; n. en Córdoba)	Renuncian el 8-VII-1989.
9-VII-1989 8-VII-1995	Menem, Carlos Saúl (59 años; n. en Anillaco, La Rioja)	Duhalde, Eduardo A. (48 años; n. en Lomas de Zamora, Buenos Aires)	El vicepresidente renuncia el 5 de diciembre de 1991, para asumir como gobernador de la prov. de Buenos Aires.
8-VII-1995	Menem, Carlos Saúl (65 años; n. en Anillaco, La Rioja)	Ruckauf, Carlos F. (50 años; n. en Ramos Mejía, Buenos Aires)	

Fuentes:

Período 1854-1943, datos contenidos en la publicación: República Argentina, Comisión de Estudios Constitucionales. Materiales para la reforma constitucional. IV. Elección y reelección del presidente y vicepresidente de la Nación, Buenos Aires, 1957, 53/69.
Período 1943-1995: datos suministrados por la Oficina de Información Parlamentaria.