

## JEFE DE GABINETE DE MINISTROS. ¿ATENUACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA?

SEBASTIÁN DIONISIO ALANIS \*

*"En Sud América, como en todo país nuevo, la composición del Poder Ejecutivo presenta dos necesidades contradictorias: por una parte, es necesario darle vigor, y por la otra es necesario evitar que se degeneren en tirano"*

(Juan Bautista Alberdi).

### I. INTRODUCCIÓN. EL PENSAMIENTO ALBERDIANO

Juan Bautista Alberdi en la obra que más influencia ejerció sobre la Convención Constituyente de 1853 reunida en Santa Fe, a la que denominó *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, expresó que "no vacilaría en asegurar que de la formación del Poder Ejecutivo especialmente depende la suerte de los Estados de la América del Sud".

Los argumentos que lo llevan a tal afirmación, según la clasificación realizada por Pérez Hualde son <sup>1</sup>:

#### a) El orden

El gran escritor expresó en *Bases...* que al principio de la revolución se defendían las garantías privadas, pero ahora era el tiempo de dedicarse a las garantías públicas.

"Las garantías individuales —dice— se convertirían en palabras vanas, en mentiras relumbrosas si no se hacen efectivas por medio de las garantías públicas".

Y establece así que "la primera de esas garantías públicas es el gobierno, el Poder Ejecutivo revestido de la fuerza capaz de hacer efectivo el orden constitucional, y la paz, sin los cuales son imposibles la libertad, las instituciones,

la riqueza y el progreso".

<sup>1</sup> PÉREZ HUÁLDE. *Atribuciones del presidente argentino*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 149.

<sup>2</sup> La libertad, las instituciones, la riqueza y el progreso, son los fines a los cuales debía propender

\* Alumno de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Así, el Poder Ejecutivo aparece identificado con el gobierno a su vez, y éste comprometido a garantizar el orden mediante un ejercicio eficaz del poder<sup>3</sup>.

En cuanto a su energía y eficacia —sostiene Alberdi— que “el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades, que son necesarias según los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituido”.

#### b) El orden legalizado

En suma a lo antedicho y estableciendo el marco dentro del cual se desarrollaría “el poder”, Alberdi decía que “el poder no es una institución útil, que conviene a la libertad misma, cuando no es una institución organizada sobre bases invariables”.

Por eso sostuvo en *Bazar...* “dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible pero dádsele por medio de una Constitución”; “No lo olvidéis: la paz sólo viene por el camino de la ley. La Constitución es el medio más poderoso de pacificación”.

#### c) Antecedentes históricos coloniales

La filosofía alberdiana, que se encuentra impregnada de una aguda visión historiográfica y crítica del pensamiento, sostiene que la búsqueda del gobierno apto para la Argentina naciente, no puede ser construida sobre una pura creación intelectual. Entiende que no se logrará gobierno estable y obedecido si no se ordena a la sociabilidad rioplatense<sup>4</sup>.

Escribía Alberdi: “Desde la formación de nuestras colonias nos ha regido un derecho público español. Somos la obra de esa legislación; y aunque debamos cambiar los fines, los medios han de ser por largo tiempo aquellos con los cuales nos hemos educado. Estos medios, es decir el gobierno propiamente dicho, las autoridades dependen en su organización y mecanismo de las condiciones y antecedentes peculiares de cada país”<sup>5</sup>.

---

la Constitución argentina para el gran pensador. Como dijera Alberdi, el fin de las constituciones debía ser, el plasmar positivamente los medios necesarios para garantizar los grandes objetivos de la civilización: “progreso y libertad”.

<sup>3</sup> El concepto de poder como sabemos tiene manifiestamente, distintas acepciones. Pero en virtud de la materia que tratamos, el concepto prevalente es sobre poder, más que una aptitud, un ente o un lugar o posición, constituye una relación interhumana de mando y obediencia. El carácter relacional del poder se hace evidente a poco que se lo observa. El ocupante del cargo de gobierno “es poder”, “tiene poder”, u “ocupa el poder” sólo en la medida en que trata comportamientos ajenos, es decir que es obedecido. LÓPEZ, Mario J., *Manual de derecho político*, Depalma, Buenos Aires, ps. 33-143.

<sup>4</sup> Parece claro que Alberdi persigue legítimamente el orden político emergente bajo la protección de criterios nacionales.

<sup>5</sup> ALBERDI, Juan Bautista, *Ensayos sobre la Constitución argentina de 1853*, citada en la obra de BOTASSA, Natalio, *La transición republicana - Alberdi y Sarandí y sus ideas políticas de su tiempo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1984, p. 351.

La tradición política se condensa en la institución predominante del Poder Ejecutivo, que es la clave del orden constitucional.<sup>8</sup>

#### d) La Constitución chilena

Durante la estadía en el país trasandino, Alberdi observó con gran interés el régimen portaliano<sup>9</sup> establecido por la Constitución chilena de 1833, cuya estabilidad lo impresionó.

Nuestro padre constitucional justifica la permanencia de su éxito porque su Ejecutivo "fuerte" era una suerte de continuidad del régimen colonial.

Dice Alberdi: "La sensatez del pueblo chileno ha encontrado en la energía del poder del Presidente, las garantías públicas que la monarquía ofrece al orden y a la paz, sin faltar a la naturaleza del gobierno republicano".

"Chile —continúa el pensador tucumano— ha resuelto el problema sin dinastías y sin dictadura militar por medio de una constitución monárquica en el fondo y republicana en la forma; ... la república no puede tener otra forma cuando sucede inmediatamente a la monarquía, es preciso que el nuevo régimen contenga algo de antiguo; no se andan de un salto los edades extremas de un pueblo".

Por ello, dedicó un capítulo de su obra al análisis de la Constitución chilena, a la cual calificó de incompleta y atrasada, en cuanto a los medios económicos de progreso, pero exaltándola por "sensatísima y profunda en cuanto a la composición del órgano ejecutivo".

#### e) Antecedentes históricos nacionales

El pensamiento alberdiano, junto a los argumentos antes mencionados, tuvo como base en su idea de la conformación de un Poder Ejecutivo poderoso, las distintas constituciones ensayadas en la historia argentina desde 1810.<sup>10</sup>

Dijo Alberdi: "Tenemos una serie de textos constitucionales proclamados durante la revolución, que forman nuestra tradición constitucional, y que sin duda alguna han entrado en mucho en la confección de la moderna Constitución". Contestado a Sarmiento le reafirma: "nuestras constituciones ensayadas en los cuarenta años precedentes, y no los ensayos predecesores de la Constitución de la Nación Americana, son parte de la verdadera fuente de comentario y explicación de la Constitución Argentina".<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Alberdi se complació en recordar —lo llamaba "dicho profundo y espiritual"— el consejo de Bolívar: "Los nuevos estados de la América antes española se crían en su cuna con el nombre de presidentes". De esta figura dependió el mantenimiento del orden.

<sup>9</sup> Esta denominación, se dio en recuerdo a Diego Portales, bajo cuyo influjo la república chilena vivió un ciclo de estabilidad política, que Alberdi conoció y disfrutó durante la década del sesenta.

<sup>10</sup> Ver BASTIEN, *Análisis de derecho constitucional*, t. II, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 360.

<sup>11</sup> BOTANA, N., *La tradición...*, cit.

### f) Antecedentes extranjeros. Influencia de la Constitución norteamericana

Pérez Guillou ha sostenido que el Alberdi de 1850 ha decaído en su entusiasmo por los autores franceses y ha aumentado su admiración por el sistema norteamericano. En efecto, la revolución socialista de 1848 y el ascenso al poder de Luis Napoleón lo ha decepcionado y cree que “no hay que gastar tiempo en estudiar derecho político en Francia”, pero sí estima que “nuestros hermanos del norte han creado la organización más perfecta que se conozca en la democracia”.

El conocimiento del sistema norteamericano seguramente aumentó su convicción sobre la importancia del Poder Ejecutivo.

El sistema de gobierno norteamericano, establecido a partir del dictado de la Carta de Filadelfia de 1787, se funda en la división tripartita del poder público —al modo de Montesquieu— como garantía de libertad<sup>10</sup>.

El Ejecutivo unipersonal integra la teoría de la división de poderes, expuesta por el pensador citado. Opuesto a éste, existe el sistema de gobierno parlamentario, que tiene su origen en la teoría de la voluntad general, sostenida por Rousseau.

“El supremo poder ejecutor —dice Montesquieu— debe estar en las manos de un monarca, por ser una función de gobierno que exige casi siempre una acción momentánea, y está mejor desempeñada por uno, que por varios”<sup>11</sup>.

Hamilton piensa exactamente igual: El buen gobierno se debe buscar —expresa— en “un Ejecutivo único y en una legislatura numerosa”; ...por ello debe confiarse “la autoridad ejecutora a un solo hombre”, desde que “la energía constituye la cualidad más necesaria”. Y recuerda a De Lolme, cuando sostiene que “es más fácil refrenar al Poder Ejecutivo cuando es único...”<sup>12</sup>.

Por otro lado Story, siguiendo la línea argumental expuesta, expresa: “el Poder Ejecutivo fuertemente constituido es una de las condiciones de un buen gobierno... que es indispensable para proteger eficazmente el país contra los ataques extranjeros, al mismo tiempo que para asegurar la ejecución de las leyes en el interior, y para defender la libertad contra las empresas de la ambición y de la anarquía”. Nace así en 1787 el régimen ejecutivo presidencial.

Pese a lo dicho, debemos recordar que Alberdi siempre sostuvo que el Poder Ejecutivo argentino se asemeja mil veces más al establecido en la Constitución chilena<sup>13</sup>, que al de la Constitución de los Estados Unidos. Sostenía que

<sup>10</sup> Madison, sostuvo completando lo expuesto: “La acumulación de todos los poderes en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos... puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía”. *El Federalista*, Cap. XLVII, p. 208.

<sup>11</sup> Montesquieu es adversario del sistema parlamentario. Rechaza toda intervención del Parlamento en el Poder Ejecutivo, porque con ella “este último perdería su autoridad y eficacia...”.

<sup>12</sup> HAMILTON, *El Federalista*, Cap. XLVII, p. 305.

<sup>13</sup> En el punto d) expresamos la admiración que el pensador lucanense sentía sobre el régimen de gobierno establecido en la Constitución chilena de 1833.

"debía preferirse la imitación de lo que era más análogo y adaptable a nuestra condición de ex colonia española". Pero es indudable que a nuestro pensador, no se le escapaba que gran parte de la idea de un Poder Ejecutivo fuerte en la Constitución chilena, como así también en nuestros antecedentes constitucionales, se debía a la influencia del pensamiento nortamericano. No en vano éstos habían creado la institución presidencial haciendo posible la conciliación y transición entre la monarquía y la república.

Está claro que el pensamiento alberdiano, con relación a la organización del poder fundamental para la consolidación del país, está desarrollado dentro de un contexto histórico-social, en el cual y como fin principal se busca... "constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad...".

Es por esta razón y no otra por la cual no vaciló en la recomendación, patentada en su proyecto de Ley Fundamental, de adoptar un Poder Ejecutivo poderoso, en el marco de un régimen presidencialista de gobierno.

## II. EL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1853-1860

Consecuentemente con dichos argumentos del pensamiento alberdiano, el poder constituyente, del cual surgió la Constitución de 1853-1860 (que dió origen al nacimiento de la República Argentina) programó un Poder Ejecutivo<sup>14</sup>, bajo un sistema presidencialista de gobierno, representado por un órgano unipersonal<sup>15</sup>, denominado Presidente de la Nación<sup>16</sup>, al que confió cuatro comandancias (según la clasificación del doctor Bidart Campos):

- a) la Jefatura del Estado;
- b) la Jefatura de la Administración Pública;
- c) la Jefatura local e inmediata de la Capital Federal;
- d) la Jefatura de las Fuerzas Armadas<sup>17</sup>.

Con este diseño jurídico, la Constitución adoptó un régimen típicamente presidencialista, es decir de un vigoroso Poder Ejecutivo.

<sup>14</sup> sostiene Lisiani Quintana que el modelo adoptado por la Constitución del 53, es en poco más cercano al idealizado por el pensador lucemburgués.

<sup>15</sup> La doctrina discute si el Poder Ejecutivo argentino es unipersonal (posición mayoritaria entre los que podemos mencionar a Bidart Campos, Reinerio y Lisiani Quintana); o colegiado (Martínez Marienhoff, Elensolajians), es decir compuesto por el Presidente y sus ministros.

<sup>16</sup> Señala Sagüés, que en la práctica se alude a dicha figura como "Presidente de los argentinos". Determinación incorrecta para dicho constitucionalista, ya que no es presidente de personas individualizadas, sino de la persona jurídica del Estado, donde hay nacionales y extranjeros.

<sup>17</sup> Destaca Sagüés, que en la práctica, como señala Palacios, asume con frecuencia esta jefatura: la del partido político oficialista. *Segunda. Elementos de derecho constitucional*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1997, pp. 423-424.

El Ejecutivo presidencial —cuyo modelo originario se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos— se caracteriza esencialmente por la clara separación, si bien no absoluta, entre los poderes gubernativos, así como el ejercicio de la función ejecutiva por una sola persona bajo la denominación de Presidente de la Nación elegido directa o indirectamente por el pueblo, la cual asume en forma exclusiva la responsabilidad por el desempeño de su función específica.

Pero con el transcurso del tiempo, los motivos dentro de los cuales dicho sistema había sido concebido, habían cambiado sustancialmente, dando lugar a la concentración del poder en el órgano ejecutivo. Descendiendo por esta razón, en más de una vez, preceptos constitucionales.

Además, la clase política gobernante no poseía —ni posee— a mi entender, las mismas concepciones sobre el poder y sobre el espíritu que debe guiar su utilización, en comparación con la de nuestros constituyentes del '53, ni con las del propio Alberdi.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la doctrina constitucionalista —dentro de ella el doctor Sagués— han intentado realizar una clasificación de las causas que han llevado a desvirtuar la figura presidencial, provocando con ello la concentración de poder en el órgano ejecutivo al cual, según la opinión del citado constitucionalista, se lo puede calificar como: *Un César Republicano*<sup>18</sup>.

Sagués clasifica las razones de este desmesurado crecimiento: a) normativas (imputables a la Constitución); y b) sociológicas.

a) Razones normativas: Entre ellas es factible mencionar las siguientes:

1) Con anterioridad a la reforma de 1994, el entonces escaso período ordinario de sesiones del Congreso, sumado a una interpretación restrictiva de la parte final del mismo art. 63, en el sentido de que las Cámaras no pueden autoconvocarse ni prorrogarlas.

2) El sistema de nombramiento de magistrados judiciales (Presidente con acuerdo del Senado), que provoca lealtades y seguimiento de muchos de los designados o ascendidos, respecto de quien los seleccionó<sup>19</sup>.

3) La declaración del estado de sitio y de intervención a las provincias, en manos del Poder Ejecutivo durante el largo receso parlamentario, cosa que deja en manos del Presidente la limitación de las libertades personales y las autonomías provinciales durante ese lapso.

<sup>18</sup> Es dable sostener que dicha concentración de poder no se da sólo en la Argentina, sino que es común en toda Latinoamérica. Y creo que las razones de esta personalización del poder, es un tema muy vinculado a la conformación económico-social de los países que integran la región. No debiendo pasar por alto en esta idea, el nivel cívico-cultural, que arroja a los países latinoamericanos. Pero el estudio profundo de lo que considero un círculo vicioso, será tema de un futuro trabajo.

<sup>19</sup> Recordemos que en dicho sistema se basó siempre con la conformación del Consejo de la Magistratura.

b) Razones sociológicas<sup>20</sup>: Entre los distintos factores de esta índole pueden citarse:

1) La herencia sociocultural virreinal, de neto predominio del Poder Ejecutivo y de pleitesía hacia un presunto origen divino de su poder.

2) La mora del Congreso en adoptar decisiones en sus áreas de competencia<sup>21</sup>.

3) La delegación de las facultades legisferantes del Congreso en el Presidente, y el consentimiento del mismo Poder Legislativo a la usurpación de sus atribuciones por el propio Poder Ejecutivo, mediante los decretos de necesidad y urgencia<sup>22</sup>.

4) La falta de vocación de control por parte del Congreso, de la gestión presidencial (en toda nuestra historia constitucional jamás un Presidente, vicepresidente o ministro fue siquiera acusado por la Cámara de Diputados mediante el juicio político).

5) La influencia que logra en virtud de las designaciones en el seno de toda la Administración Pública, con los consiguientes padrinzagos y clientelas político-personales.

6) El hecho de poder adoptar unilateralmente decisiones rápidas de ejecución inmediata, especialmente en economía, defensa o relaciones exteriores.

### III. ATENUACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

A partir del restablecimiento de la democracia en nuestro país en el año 1983, se han alzado voces en busca de la atenuación del sistema presidencialista ideado por nuestros constituyentes en la Constitución Nacional de 1853-1860<sup>23</sup>.

En busca de la concreción de dicho objetivo se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia<sup>24</sup> durante la presidencia del doctor Raúl Alfonsín, para analizar una posible reforma constitucional.

En el Segundo Dictamen del Consejo citado, se explicitó el justificante de dicha necesidad. El mismo decía: "*El sistema presidencialista que ahora tenemos concentra un gran cúmulo de facultades en un órgano unipersonal, como*

<sup>20</sup> Es decir, las razones en que la estructura social se constituye, dando lugar a cierto tejido de poder.

<sup>21</sup> Dicha mora, en mi opinión patentiza la ineficiencia de nuestros legisladores, relacionando a la misma la falta de identidad en sentido amplio, de algunos de los mencionados.

<sup>22</sup> Ver arts. 76, 96, inc. 3°, y la cláusula transitoria nro. 8 de la Constitución Nacional. Como así también la ley 25.148. Cabe destacar, por último en este sentido la reciente sesión de la ley 25.414, la cual dispone la delegación del ejercicio de atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo nacional, como producto de la crisis política en que se encuentra sumergida nuestra República.

<sup>23</sup> Carlos Nino sostenía que el sistema ideado por Alberdi era el productor de la concentración de poder en el Presidente de la Nación.

<sup>24</sup> Por decreto 2446/1983 del Poder Ejecutivo nacional publicado en *BO*, 31/12/1983 se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia cuya labor fue plasmada principalmente en dos dictámenes. Cabe resaltar que la Subcomisión 3, que tuvo a cargo el análisis de los "Poderes del Estado y sus relaciones" fue coordinada por el doctor Gerardo Carré.

*es el Presidente de la Nación. Los atributos de dicho funcionario..., lo convierten para la población en un centro de referencias de grandes expectativas. Esto provoca una considerable personalización del poder. Tal personalización, crea el riesgo de abusos autoritarios, ya que a veces el Presidente se ve tentado a obviar limitaciones normativas para sanjifacer las expectativas depositadas en él y su correlativa convicción de que tiene una misión trascendente...*

*"La división de funciones ejecutivas entre un jefe de Estado electo popularmente y un jefe de Gobierno que surge de un acuerdo tácito o expreso entre el Presidente y la Cámara de Diputados, descentraliza las atribuciones dispersando las expectativas. El sistema se hace, por consiguiente, menos vulnerable a las contingencias personales de quien ocupa una y otra función. Hay diferentes polos de poder, con lo que las presiones se atenúan... La división de funciones entre la Jefatura de Estado y la de Gobierno permite distinguir nítidamente la imagen de quien es símbolo de la unidad nacional y la de quien ejerce el gobierno en nombre de uno o varios partidos y debe de estar permanentemente en la arena política en la pugna legítima para preservar el poder".*

Si bien el Consejo para la Consolidación de la Democracia, tenía presente que el sistema presidencialista establecido en la Constitución de 1853 estaba entroncado en nuestras tradiciones, como así también tenía claro las ventajas que presentaba dicho sistema —rapidez, eficiencia y coherencia en la toma de decisiones— resalta al mismo tiempo las desventajas notorias que origina —concentración de poder, carencia de flexibilidad para adecuarse a situaciones de emergencia institucional, etc.—.

Sobre la base de lo expuesto en los párrafos anteriores, consideró y descartó la idea de aconsejar la sustitución lisa y llana del régimen presidencialista por uno parlamentario. Optando por aconsejar la adopción de un sistema mixto, que atenúe las debilidades funcionales del régimen presidencialista mediante la inserción en él de características propias de los regímenes parlamentarios.

Fueron consideradas varias figuras, en busca de dicha atenuación: jefe de Gabinete, presidente del Consejo de Ministros o primer ministro.

Las ideas propiciadas por este Consejo, no obtuvieron el consenso político-social necesario para la concreción de la reforma de la ley fundamental argentina.

Sobre este tema, soy partícipe de que era necesaria la reforma constitucional en busca de la adecuación de la Carta Fundamental a los nuevos tiempos institucionales que vivía la República, pero considero que los tiempos políticos dentro de los cuales se intentaba concretar, no eran los propicios. Era necesaria una especial consolidación democrática en el país.

#### IV. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Pero la dirigencia política, en busca a veces de meros intereses personales impregnados de una clara ambición de poder, adelantan los tiempos dentro de

los cuales se concibe en el interior de la ciudadanía la consolidación de las instituciones republicanas.

Dentro de este marco, se dio lo que se conoce con el nombre de Pacto de Olivos: un acuerdo político de los dirigentes de los dos partidos políticos con mayor consenso en la sociedad argentina<sup>25</sup>. Y en el cual, cada uno de estos dirigentes buscó asegurarse que la reforma constitucional que se propiciaba plasmasse sus necesidades políticas.

"Reservando sus puntos de acuerdo y objeciones mencionados, se estableció que era necesario que "el proyecto de reforma constitucional... consolide el sistema democrático y perfeccione el equilibrio entre los poderes del Estado, por medio de: La atenuación del sistema presidencialista a través de la incorporación de un jefe de Gabinete o un ministro coordinador, con responsabilidad frente al Presidente y al Congreso"<sup>26</sup>.

Dicho Pacto tuvo recepción en la ley de la Nación 24.309, que declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Nacional. En el art. 2° de la misma, se estableció la creación, por parte del Congreso Constituyente que sería convocado para la materialización de dicha reforma, de una nueva figura constitucional denominada: *jefe de Gabinete de Ministros*. Es dable comentar que dicha figura se encontraba dentro del denominado Núcleo de Coincidencias Básicas<sup>27</sup>.

#### a) Jefe de Gabinete de Ministros. Rol institucional

Así, la Convención Nacional Constituyente reunida en Santa Fe, concibió una Constitución Reformada, el 22 de agosto de 1994, en la cual incluyó una nueva figura institucional, por la que habla bregado parte de la doctrina y de la dirigencia política, en busca de la atenuación del presidencialismo argentino. A dicha figura se la denominó *jefe de Gabinete de Ministros*. Pero no debemos pasar por alto que el marco legal, dentro del cual fue concebida dicha figura, se encuentra muy alejado del objetivo perseguido.

<sup>25</sup> Esto no significa que dicho Pacto, haya obtenido consenso por parte de la sociedad argentina. Esto se muestra con sólo recordar la derrota histórica de uno de los partidos políticos, parte en dicho acuerdo.

<sup>26</sup> Recordemos que con relación al nombre de la figura a introducir, hubo idas y venidas por lo denominación que en un principio se le quería imprimir: primer ministro. A esto se opuso firmemente el Presidente en ejercicio.

<sup>27</sup> La ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional contenía dos partes bien diferenciadas: El Núcleo de Coincidencias Básicas y los temas habilitados por el Congreso nacional para su tratamiento por parte de la Convención Reformadora. El Núcleo —fruto del Pacto de Olivos— consistía en paquete de reformas que debían ser votadas en su conjunto por sí o por no. La votación negativa implicaba la no-adopción del pleno de reformas que es el se establecían. En cambio, los temas habilitados, eran tópicos cuya inclusión fragmentada era decidida en forma facultativa por los convencionales.

Dicha institución es propia de los sistemas parlamentarios; bajo la denominación de primer ministro, canciller o Presidente —señala el doctor Badeni— se designa a la persona que, junto a sus ministros integrados en gabinete, ejerce la porción más importante de la función ejecutiva del gobierno<sup>28</sup>. Pero como se verá en esta exposición, su perfil institucional difiere en mucho de aquél.

#### b) Derecho comparado. Sistema francés

Resulta conveniente antes de entrar en el estudio del jefe de Gabinete de Ministros establecido en el sistema de gobierno argentino, repasar la figura establecida en la Constitución francesa de 1958, la que para algunos autores es un modelo análogo al establecido por la Reforma de 1994.

*¿Cuáles son los poderes propios del Presidente?*

Los poderes específicos del Presidente de la República, en Francia son:

- El nombramiento del primer ministro;
- El recurso *ad referendum* (a propuesta del gobierno o de las dos Cámaras);
- El derecho de disolver la Asamblea nacional;
- La aplicación de poderes excepcionales en caso de crisis;
- El derecho de mensaje a las Cámaras del Parlamento;
- El nombramiento de tres miembros y del presidente del Consejo constitucional;
- El derecho —no exclusivo— de llevar un asunto ante el Consejo Constitucional.

Además, el jefe del Estado asegura la presidencia de determinadas instancias como:

- El Consejo de Ministros;
- Los consejos y comisiones superiores de la defensa nacional;
- El Consejo superior de la Magistratura;
- Los consejos interministeriales.

No obstante, bajo la V República, los poderes del jefe del Estado han sido ampliamente interpretados excepto durante los periodos de "cohabitación" y el uso que de ellos han hecho los sucesivos presidentes en periodos de convergencia de las mayorías presidenciales y parlamentarias no se limita a la estricta enumeración constitucional. La acción gubernamental se inscribe dentro de las grandes orientaciones establecidas por el jefe del Estado.

<sup>28</sup> En el régimen presidencialista el Presidente reúne la jefatura de Estado, de Gobierno, de la Administración y de las Fuerzas Armadas, conduce y ejerce las políticas públicas y representa internacionalmente al Estado. Es designado por elección popular. El gabinete de ministros depende solamente del PE y las facultades de control del Congreso sobre aquél son limitadas. En cambio en el régimen parlamentario se diferencian las funciones del jefe de Estado y jefe de Gobierno, este último tiene una estrecha relación con el Parlamento. El gobierno, a través del jefe de Estado, puede disolver el Parlamento y convocar a situaciones atípicas. Los partidos políticos representados en el Parlamento tienen un rol preponderante.

*¿Cómo se distribuyen las funciones entre el Presidente de la República y el Primer Ministro?*

El sistema constitucional francés presenta una característica bastante notable que reside en la dualidad del ejecutivo, es decir un Poder Ejecutivo "bi-céfalo", en la cúspide: el Presidente de la República, jefe del Estado, y el Primer Ministro, jefe del Gobierno.

Desde el dictado de la Constitución de 1958, esta dualidad siempre ha existido. Adopta un aspecto particularmente evidente al cohabitar un jefe de Estado y un jefe de Gobierno procedentes de formaciones políticas opuestas (así sucede desde junio de 1997).

*¿Cómo se distribuyen las funciones de acuerdo con la Constitución de Francia?*

El Presidente es considerado por la Constitución como un árbitro, un garante del correcto funcionamiento de las instituciones. Encarna la permanencia de la República. Es un "garante" y no un "gerente", es decir que las decisiones que puede verse obligado a adoptar no se refieren a la gestión cotidiana del gobierno.

Por el contrario, el primer ministro es responsable de la administración cotidiana. Es el jefe del Gobierno que decide y conduce la política de la Nación:

- dispone del poder reglamentario de derecho común;
- dispone de la iniciativa de las leyes juntamente con el Parlamento;
- dispone del control de la tramitación legislativa, dado que la Constitución le otorga, entre otros, el poder de establecer el orden del día prioritario del Parlamento (fuera de la sesión mensual reservada prioritariamente al orden del día fijado por cada Cámara).

La Constitución establece que "el gobierno conduce y determina la política de la Nación", lo cual se aplica plenamente en período de cohabitación.

## V. RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE Y EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

*El art. 100 de la Constitución Argentina: establece ... Al jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: 1. Ejercer la administración general del país.*

Específicamente dicha institución fue pensada, para atribuirle a ese órgano la "administración general del país", con poderes reglamentarios en el área de su competencia.

Pero como se aprecia, la cláusula constitucional dice expresamente que el jefe de Gabinete "ejerce la administración general del país", quedando en manos del Presidente de la Nación la titularidad de dicha administración. Esto surge del art. 99, inc. 1° donde se establece explícitamente con relación al Presidente de la Nación, "Es el jefe supremo de la Nación, jefe de Gobierno y responsable político de la administración general del país".

Se puede sostener, entonces, que la Constitución reformada, emplea el concepto de gobierno en dos sentidos distintos, según el doctor Colautti: Uno es el clásico adoptado por la Constitución de los Estados Unidos, que concibe al gobierno como el conjunto de los tres poderes. El otro concepto de carácter más restringido —que es el corriente en los sistemas parlamentarios— entiende por gobierno al jefe de la administración y a los funcionarios con rango ministerial que tienen responsabilidad política. Cassagne advierte que “en rigor cuando la Constitución prescribe que el Presidente es el jefe de Gobierno, lo que está diciendo es que es el jefe de la administración y el titular de la zona de reserva constitucional que pertenece al Poder Ejecutivo”<sup>28</sup>.

Como se puede observar, el sistema establecido en la Constitución argentina a partir de 1994, difiere del sistema francés —analizado en párrafos anteriores—, en cuanto en aquél existe una clara división de jefaturas: por un lado, el Presidente de la República: jefe de Estado; y por otro, el primer ministro: jefe de Gobierno. En nuestro sistema ambas jefaturas continúan en cabeza del primer magistrado.

## VI. CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS

Profundizando el análisis, se transcriben los artículos correspondientes de varias constituciones de países americanos, correspondientes al ejercicio del Poder Ejecutivo.

### a) Chile

Art. 24. El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el jefe del Estado.

Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes...

### b) Colombia

Art. 175. El Presidente de la República es el jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada caso ningún acto del Presidente, excepto el nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en

<sup>28</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, “En torno al jefe de Gabinete”, LL, 1994-E-1270.

su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscripto y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Los gobernadores y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.

#### c) Costa Rica

*Art. 130.* El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores.

#### d) Cuba

*Art. 74.* La Asamblea Nacional del Poder Popular elige, de entre sus diputados, al Consejo de Estado, integrado por un presidente, un primer vicepresidente, cinco vicepresidentes, un secretario y veintitrés miembros más.

El Presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

El Consejo de Estado es responsable ante la Asamblea Nacional del Poder Popular y le rinde cuenta de todas sus actividades.

#### e) Ecuador

*Art. 164.* El Presidente de la República ejercerá la Función Ejecutiva, será jefe del Estado y del gobierno, y responsable de la Administración Pública. Su período de gobierno, que durará cuatro años, se iniciará el 15 de enero del año siguiente al de su elección.

#### f) México

*Art. 80.* Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

#### g) Nicaragua

*Art. 144.* El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe Supremo del Ejército de Nicaragua.

#### h) Panamá

*Art. 170.* El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los ministros de Estado, según las normas de esta Constitución.

*Art. 171.* El Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo o con la participación del ministro del ramo respectivo, o con la de todos los ministros en Consejo de Gabinete, o en cualquier otra forma que determine esta Constitución.

#### i) Paraguay

*Art. 226.* El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República.

#### j) Perú

*Art. 110.* El Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación...

Con relación a la designación del jefe de Gabinete, podemos observar que se deja a la pura discrecionalidad del Presidente de la República el nombramiento y destitución del mismo.

El Congreso nacional sólo tiene una posibilidad limitada de remoción del jefe de Gabinete de Ministros a través del voto de censura o del juicio político, que en mi opinión y hasta que en el interior de la clase política no se produzca un cambio sustancial en la concepción sobre la representatividad de sus cargos, es de difícil concreción.

En lo que se refiere a la relación entre el Presidente y el jefe de Gabinete, algunos autores consideran que se trata de una relación jerárquica. Esta subordinación se manifiesta en primer lugar por la facultad antes mencionada del primero de nombrar y destituir por sí mismo al jefe de Gabinete.

Cassagne sostiene que existen, además, dos pilares que sirven de base a esta dependencia política y funcional. El primero de éstos estaría dado por el art. 99, inc. 2<sup>o</sup> de la Constitución Nacional el cual confiere al Presidente de la Nación el poder de impartirle instrucciones para la ejecución de las leyes. Prueba de ello es el decreto 977/95 <sup>30</sup>, por medio del cual el Presidente ha regulado normativamente la actividad del órgano en estudio.

Argumento éste criticado por Ortiz de Rosas quien sostiene que el mencionado artículo al posibilitar al Presidente "expedir instrucciones para la eje-

<sup>30</sup> Publicado en BO, el 11/7/1995. Por el mismo se reglamenta la actividad del jefe de Gabinete de Ministros. Pero antes del mencionado se había dictado el decreto 906/95 que aprobó el organigrama y los objetivos de la Jefatura de Gabinete y sus respectivas secretarías y subsecretarías. Por último a modo de anécdota a través del decreto 1995 se designó al primer jefe de Gabinete de Ministros: doctor Eduardo Baszú.

cución de las leyes, no personaliza al destinatario”, por lo que debemos interpretar el texto en armonía con la distribución de poderes realizada por los constituyentes <sup>31</sup>.

En segundo lugar se añade la facultad de mando, que habilita al Poder Ejecutivo a impartir indicaciones para resolver sobre determinadas materias en acuerdo de gabinete. Debe tenerse en cuenta también lo establecido en el art. 99, inc. 10 de la Constitución Nacional, respecto de la supervisión efectuada por el Presidente sobre el jefe de Gabinete en cuanto a la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, atribución ésta establecida en el art. 100, inc. 7º <sup>32</sup>, la tarea de supervisión entiendo es, generalmente, ejercida por los superiores sobre sus subalternos <sup>33</sup>.

Debe agregarse a lo expuesto por parte de la doctrina, lo establecido en el art. 99, inc. 17 donde, en mi opinión, se encuentra un sustento más para sumar a dicha afirmación:

*Entre las atribuciones presidenciales se encuentra la de “pedir al jefe de Gabinete de Ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos”.*

## VII. ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS DEL JEFE DE GABINETE

Continuando con este análisis, el art. 100, inc. 2º establece la facultad del jefe de Gabinete de dictar los reglamentos y actos en el ejercicio de sus atribuciones propias o delegadas con el refrendo del ministro que corresponda en razón de la materia (“inc. 2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el Presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera”).

El doctor Marienhoff ha denominado “reglamento al acto de alcance general”, dirigido “abstractamente a una pluralidad de personas o casos determi-

<sup>31</sup> FLEITAS-ORTIZ DE ROSAS, “El jefe de Gabinete de ministros: perfiles e interrogantes”, LL, 1995-C-1084.

<sup>32</sup> Sobre esta tema cabe destacar que mediante el decreto 90/2001, publicado en BO, del 29/1/2001, se transfirió a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). En uno de los considerandos del decreto citado se señala: “... Que corresponde adecuar la normativa legal y reglamentaria citada a los postulados del referido art. 100, inc. 7º, de la Constitución Nacional...”.

<sup>33</sup> Otra parte de la doctrina, entre los que se encuentra Ortiz de Rosas, Demiri, y Paizán, opina que el vínculo entre el Presidente y el jefe de Gabinete es de coordinación y sostienen que no hay una verdadera relación jerárquica, sino por el contrario un vínculo de control administrativo. No implicando éste una subordinación del inferior al superior, ni tampoco total independencia, sino un control limitado. Tal relación jerárquica para dichos autores sólo tendrá lugar, en los casos de delegación de funciones por parte del Presidente al jefe de Gabinete, según lo establecido en el art. 100, inc. 4º.

nados o indeterminados". Y a pesar de los múltiples usos de la palabra con relación a disposiciones de diverso origen, se ha considerado preferible reservar el concepto para los actos emanados del Poder Ejecutivo.

Se han diferenciado en doctrina cuatro clases de reglamentos: los de ejecución, los autónomos, los delegados y los de necesidad y urgencia, a continuación trataremos cada uno de éstos, relacionándolos a las facultades propias del jefe de Gabinete de Ministros:

#### a) Reglamentos de ejecución

Está expresamente previsto en la Constitución, en el art. 99, inc. 2º), el que al fijar las atribuciones del Presidente de la Nación establece: "Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias". El jefe de Gabinete por su parte, expide reglamentos sublegales según la opinión del doctor Gordillo, para el ejercicio de las atribuciones del art. 100 (inc. 2º) <sup>34</sup>.

Es la más importante manifestación de la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Y como surge del art. 100, inc. 8º el jefe de Gabinete debe: "*Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa*".

Por último, es importante advertir que la facultad de dictar reglamentos de ejecución está otorgada principalmente al Presidente de la Nación y sólo en forma limitada al jefe de Gabinete.

#### b) Reglamentos autónomos

Art. 100, inc. 4º: *Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.*

A dichos reglamentos puede admitírseles para regir exclusivamente el funcionamiento interno de la Administración (organización, deberes de los órganos, atribuciones, etc.), pero resulta inconstitucional, en cambio, que se pretenda limitar los derechos de los particulares o la potestad del Congreso sobre la Administración, por cuanto el art. 14 de la Constitución Nacional establece claramente que la regulación y por ende restricción de los derechos individuales puede hacerse "por las leyes...", esto es, por las leyes del Congreso, y no por actos de la Administración.

<sup>34</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Fundación de Derecho Administrativo, año 1968, p. VIII-63.

En Francia la nueva Constitución autoriza, expresamente, a la Administración el expedir reglamentos autónomos de carácter legislativo en materias excluidas de las atribuciones del Parlamento (arts. 34 y 37). Cabe distinguir así entre los reglamentos externos: a) los autónomos (o más propiamente, los legislativos); y b) los subordinados, según el doctor Gordillo <sup>35</sup>.

Los primeros surgen directamente de la Constitución, sin que una ley pueda determinar su contenido ni legislar sobre el punto: tienen así la categoría de ley; los segundos sólo pueden dictarse para la ejecución de las leyes o por autorización de ellas <sup>36</sup>.

Como surge del art. 100, inc. 4º, el jefe de Gabinete también ejerce las funciones que le delegue el Presidente de la Nación.

La Constitución en este tema, no establece un límite expreso para dicha delegación. Pataño, sostiene que el Presidente de la Nación no podría transferir al jefe de Gabinete atribuciones que impliquen un desprendimiento sustancial de las jefaturas de Estado, de Gobierno, y/o de las Fuerzas Armadas.

Será necesario, entonces, precisar normativamente los límites en que cabe la delegación establecida en el art. 100, inc. 4º de la Constitución Nacional.

### c) Reglamentos delegados

Art. 100, inc. 12: *Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que están sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.*

Tanto la doctrina como la jurisprudencia están concordes en que el Congreso no puede delegar en forma amplia sus facultades al Poder Ejecutivo, sino que sólo puede permitirle dictar ciertas normas dentro de un marco legal prefijado por el legislador.

Por ello es que resulta un contrasentido hablar de reglamento "delegado" como habitualmente se hace, y resulta tal vez más adecuado usar el término "reglamento de integración", según el doctor Gordillo <sup>37</sup>.

En efecto, los casos en que se admite como válida la atribución de facultades reglamentarias al Poder Ejecutivo, se refieren invariablemente a las leyes que establecen ellas mismas un determinado principio jurídico, dejando al administrador tan sólo el completar, interpretar o integrar ese principio, sea precisando su concepto, sea determinando las circunstancias de hecho a que deberá ser aplicado <sup>38</sup>.

<sup>35</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado...*, cit., p. VII-63.

<sup>36</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado...*, cit., p. VII-62.

<sup>37</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado...*, cit., pt. VII-3556.

<sup>38</sup> Ha dicho así la Corte Suprema en el caso "Delfino": "Que, ciertamente, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo o en otro departamento de la Administración, ninguna de las atribuciones

La Constitución reformada en 1994 establece en su art. 76: "Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

"La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa". En relación a este tema se debe tener presente la ley 25.148, que fuera publicada el mismo día, en que se produciría de no haber sido sancionada, la caducidad de todas las normas delegadas, y de las dictadas a su amparo, según cierta parte de la doctrina. La citada ley estableció implícitamente una prórroga de las normas en cuestión, como así también en forma amplia, determinó qué temas encuadrarán en el término utilizado por el constituyente en el art. 76: "De materias determinadas de administración"<sup>39</sup>.

Vale destacar que la facultad del jefe de Gabinete en relación a los reglamentos delegados dictados en el marco de la Constitución, en principio, es de refrendo, y el deber de poner a disposición de la Comisión Bicameral Permanente el mismo para su consideración.

#### d) Reglamentos de necesidad y urgencia

Art. 100, inc. 13: *Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.*

Cuando la urgencia está prevista en una ley que faculta a adoptar medidas de emergencia, el reglamento es delegado o de ejecución, según los casos.

La admisibilidad del reglamento de necesidad y urgencia es excepcional; fue admitido a pesar de que no estaba previsto en la Constitución, sobre la base del "estado de necesidad"<sup>40</sup>. Ahora bien, la Constitución de 1994 pone límites explícitos a la facultad de dictarlos, la causa o sustento fáctico habilitante, el procedimiento, la ratificación, etc.

El Poder Ejecutivo, o sea el Presidente, con acuerdo de gabinete puede dictar reglamentos de necesidad y urgencia, "no puede dictarlos el jefe de Gabinete".

En cuanto al objeto de dichos reglamentos, dice el art. 99, inc. 3° que ni siquiera existiendo necesidad y urgencia públicas puede el Poder Ejecutivo invo-

o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos. Es esa su principal uniformemente admitido como esencial para el mantenimiento e integridad del sistema de gobierno adoptado por la Constitución y proclamado enfáticamente por ésta en el art. 29°.

<sup>39</sup> Ver en este sentido lo expuesto en la nota 22.

<sup>40</sup> CSJN, "Pérez", ED, 141-519.

carla para dictar reglamentos de esta especie en materias penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos.

En cuanto al procedimiento, requiere el refrendo de todos los ministros y del jefe de Gabinete en acuerdo general.

Además de dicho acuerdo el jefe de Gabinete: a) debe comunicarlo dentro de los diez días a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso; b) ésta a su vez debe producir despacho en diez días; c) elevarlo al plenario de cada Cámara; d) "para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras".

Con relación a la atribución del jefe de Gabinete establecida en el art. 100, inc. 3° de efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que correspondan al Presidente, cabe determinar el marco donde se ejercerá tal atribución.

¿Cuáles son los empleados de la Administración que puede nombrar el jefe de Gabinete?

En primer lugar, debemos diferenciar al empleado, del funcionario. La doctrina entiende por funcionarios a los que ejercen poderes propios en virtud de las leyes y empleados los que ejercen por delegación jerárquica o de reglamentos administrativos. Es decir que estos últimos están sometidos a una relación de subordinación, con relación a los primeros. Siendo meros ejecutores de la política delineada por el funcionario.

Según la opinión emitida por la Procuración General del Tesoro en un caso sometido a su dictamen, sostuvo que todos los empleados de la Administración Pública nacional deben ser designados por el jefe de Gabinete de Ministros, según interpretación constitucional. Salvo aquellos que llevan a cabo tareas eminentemente políticas, cuya designación queda a cargo del Presidente de la Nación <sup>41</sup>.

Dicha opinión coincide con la expresada por el doctor Badeni, a la que agrega este último que la designación de los funcionarios políticos, a cargo del Presidente de la Nación, no es delegable en el jefe de Gabinete de Ministros <sup>42</sup>.

Por último, vale destacar que la Constitución Nacional no ha previsto quién reemplazará al jefe de Gabinete de Ministros, en caso de ausencia. Es indiscutible que dicha previsión normativa deberá ser contemplada en una futura Ley de Ministerios, que contemple la figura incorporada en la Reforma del 94 <sup>43</sup>. Pero no se nos escapa en el análisis, la existencia del decreto 498/95 —BC, 28/9/1995— el cual estableció que será el ministro del Interior, quien ejercerá el cargo de jefe de Gabinete de Ministros en los casos de ausencia de su titular.

<sup>41</sup> Ver dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación en: 140 de fecha 24/8/1995 y otros.

<sup>42</sup> BADENI, *Distinciones de derecho constitucional*, t. II, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997, p. 408.

<sup>43</sup> La última modificación a la ley 22.520, que fue realizada por la ley 25.233 (BC, 14/12/1996), en ninguno de sus artículos menciona a la figura en análisis.

### VIII. RELACIÓN DEL JEFE DE GABINETE CON EL PODER LEGISLATIVO

Recordemos, además, que una de las ideas que inspiraba la reforma constitucional era el "fortalecimiento del rol del Congreso", en búsqueda como lo expresáramos en los párrafos precedentes, de la atenuación del sistema presidencialista.

Además de una serie de reformas introducidas en la Carta Magna, tendientes a realizarlo, debemos destacar que a partir de la inserción del jefe de Gabinete se intenta que éste actúe como nexo entre el Poder Ejecutivo nacional y el Poder Legislativo, otorgándosele una mayor participación gubernativa. Esto se patentiza en el art. 100, inc. 11 en el que se establece la obligación por parte del mencionado de producir los informes y explicaciones verbales o escritas que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

De ahí que la reforma constitucional instituyera al jefe de Gabinete de Ministros como responsable político ante el Congreso nacional.

Dentro de las atribuciones de la institución en estudio, observamos la establecida en el art. 100, inc. 9º, en el cual se establece la facultad de concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero se encuentra impedido expresamente de votar.

Así como también el deber establecido en el inc. 10 de dicho artículo, de presentar una memoria detallada, junto con los demás ministros, del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos, una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso.

Además, el art. 101 de la Constitución Nacional estipula que el jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del gobierno. Este deber del jefe de Gabinete no obsta a que en cualquier oportunidad pueda ser interpelado por el Congreso nacional, aplicándose para ello, la regla contenida en el art. 71 de nuestra Ley Fundamental.

También puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

Por último, cabe destacar que la estructura de dicho órgano administrativo, fue aprobada oportunamente por el decreto 998/96 (BC, 4/9/1996).

Posteriormente, dicha estructura gubernamental fue sometida a una serie de modificaciones, de las cuales caben mencionar las siguientes:

El decreto 1273/96 (BC, 19/11/1996) mediante el cual se creó en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Gabinete Científico-Tecnológico (GACTEC).

El decreto 108/97 (BC, 7/2/1997) por el cual se instituyó en el ámbito del órgano en estudio el denominado Gabinete Social.

Y el decreto 20/1999 (BC, 15/12/1999) por el cual se estableció la conformación organizativa y objetivos de las secretarías y subsecretarías de Estado, que dependen jerárquicamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, J. B., *Bases y punto de partida para la organización política de la República Argentina*, BARRI, *Instituciones de derecho constitucional*, to. I-II, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1997.
- BARBA, R., *El jefe de Gabinete en la Constitución Nacional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.
- BIDART CAMPOS, G., *Manual de la Constitución reformada*, t. III, Ediar, Buenos Aires, 1997.
- BOTANA, N., *La tradición republicana - Alberdi y Sármiento y las ideas políticas de su tiempo*, Sudamericana, Buenos Aires, 1984.
- COLAUTTI, C., *Derecho constitucional*, Universidad, Buenos Aires, 1996.
- COOLEY, T. M., *Principios generales de derecho constitucional en los EE.UU.*, Peuser, Buenos Aires, 1998.
- DEMICHIELI, A., *El Poder Ejecutivo: "Génesis y transformaciones"*, Depalma, Buenos Aires, 1950.
- GORDILLO, A., *Tratado de derecho administrativo*, t. I, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998.
- LINARES-QUENTANA, S., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. IX, Alfa, Buenos Aires, 1956.
- LOPEZ, M. J., *Manual de derecho político*, Depalma, Buenos Aires, 1994.
- PÉREZ HUALDE, A., *Atribuciones del presidente Argentino*, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires, 1986.
- Reforma Constitucional. Dictámenes Preliminares del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Eudeba, 1986.
- SAGÜÉS, *Elementos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1987.