

Un examen del proyecto de ley de ministerios¹

Por Alberto García Lema.

El proyecto de ley de ministerios, que continúa los lineamientos sobre el tema del vigente decreto 977/95, ha debido implementar un complejo sistema de relaciones entre el presidente, el jefe de gabinete y los demás ministerios.

Dicho proyecto, que el jefe de gabinete de ministros ha remitido a la Cámara de Diputados para el inicio del tratamiento parlamentario, reconoce la distinción conceptual entre *titularidad* y *ejercicio* de la administración del país, consagrada en la reforma constitucional.

La *titularidad* corresponde al presidente de la Nación, porque el Poder Ejecutivo continúa siendo unipersonal. Aquel reúne las calidades de jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y de las fuerzas armadas, y responsable político de la administración. Respecto de ésta última posee, además, atribuciones de supervisión directa de la facultad del jefe del gabinete atinente a la recaudación de las rentas y ejecución presupuestaria. Al mismo tiempo, puede requerir informes a dicho jefe y a los demás ministros. Así lo disponen los artículos 87 y 99 inciso 1º, 10 y 17 de la Constitución.

El *ejercicio* de la administración compete en cambio al jefe de gabinete, excepto en lo relativo al régimen económico y administrativo de los respectivos departamentos que sigue perteneciendo a los ministros (art. 100 inciso 1º y 103 de la Constitución).

A partir de dicha distinción conceptual, las características principales del proyecto de ley son las siguientes:

El presidente es asistido en sus funciones por el jefe de gabinete y cada uno de ellos a su vez por los ministros, de conformidad con las respectivas facultades y responsabilidades que la Constitución atribuye á aquellos (art. 1º).

La denominación de *decretos* se reserva para los actos del presidente, diferenciándola de las *decisiones administrativas* y *resoluciones* que expide el jefe de gabinete, y de estas últimas que adoptan los demás ministros (arts. 7º, 8º y 9º).

El presidente dicta decretos en el ámbito de sus poderes propios con el refrendo exclusivo del ministro a cuyo departamento compete la medida, o según su naturaleza, si emana de las secretarías y organismos de la Presidencia, salvo cuando se refieran á competencias del jefe de gabinete, caso que requiere el refrendo de éste. Las decisiones administrativas también son refrendadas por el ministro del ramo. Un sistema de informaciones recíprocas resguarda las

¹ Artículo publicado en *El Cronista*, el 10 de octubre de 1995

atribuciones presidenciales como *responsable político* de la administración y las del jefe de gabinete respecto del Congreso (art. 7°, 8° y 18°).

La capacidad constitucional del presidente de efectuar delegaciones de sus poderes propios en el jefe de " gabinete, fue limitada a las *atribuciones de administración*, en consonancia con las tareas confiadas a éste (art. 13).

Un poder de avocación del Presidente, hace excepción al carácter definitivo de las decisiones administrativas o de las resoluciones emitidas por el jefe de gabinete o por los demás ministros (art. 15).

La Presidencia de la Nación es organizada sobre la base de las actuales secretarías que la componen (el secretario general tiene rango de ministro), estableciéndose que el presidente puede crear, modificar, transferir o suprimir secretarías y organismos en su jurisdicción o en la del vicepresidente determinando sus funciones sin intervención del jefe del Gabinete (arts. 17 y 18).

Las atribuciones y responsabilidades de la jefatura del Gabinete, son reguladas respecto del funcionamiento de la administración y de sus relaciones con el Poder Legislativo (arts. 20 y 30).

Se determina que la organización de la administración, se realizará por decreto presidencial en el plano de los funcionarios políticos hasta el nivel de subsecretarías, y por debajo de ese nivel mediante decisiones administrativas del jefe de Gabinete (arts. 20 inciso T y 8°, 29 y 47).

En cuanto al Gabinete Nacional, se distinguen las reuniones y acuerdos de gabinete para el tratamiento de ciertos temas, conforme lo presidan el presidente o el jefe de Gabinete, y el acuerdo general de ministros, que la ley Suprema exige para el dictado de ciertos decretos, con la aprobación y refrendo del jefe de Gabinete y de la totalidad de los ministros (arts. 3°, 5°, 31, 32 y 33). La lógica de la diferenciación entre titularidad y ejercicio de la administración, permite el funcionamiento del sistema constitucional bajo un régimen presidencialista, no contradictorio con la atenuación prevista en la Constitución reformada, que supone la desconcentración administrativa y el contralor especial que ejercerá el Congreso respecto del Jefe de Gabinete.

Como resultado de las elecciones del 14 de mayo, emergió un presidente fortalecido por el amplio apoyo recibido de la ciudadanía y con respaldo mayoritario en ambas Cámaras del Congreso, circunstancia que le permitió elegir un jefe de Gabinete de su directa confianza. Sin embargo, el proyecto de ley de ministerios ha sido elaborado también previendo el funcionamiento del *sistema presidencia-lista atenuado* en un marco de circunstancias políticas distintas que pueda presentar el futuro, cuando en algún momento lleguen a cohabitar un presidente y un jefe de Gabinete de diferentes filiaciones partidarias.