

## **La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios.\***

**Por Alberto García Lema.**

### **Los decretos 909 y 977/95.\*\***

Con fecha 25 de setiembre del corriente año el jefe de gabinete de ministros remitió a la Cámara de Diputados el mensaje 41/95 del Poder Ejecutivo, conteniendo un proyecto de ley de ministerios.

Cabe señalar que por la Disposición Transitoria Duodécima de la Constitución reformada en 1994 las prescripciones establecidas en sus arts. 100 y 101 que implementan la jefatura de gabinete, han sido inmediatamente operativas a partir del 8 de julio de 1995.

Por otra parte, el inc. 6° del citado art. 100 estableció la facultad del jefe de gabinete de enviar al Congreso dicho proyecto de ley, previo su tratamiento/en Acuerdo de Gabinete y aprobación/del Poder Ejecutivo, circunstancias que presuponían la intervención de aquel funcionario en la elaboración del proyecto, como, en su posterior refrendo (inc. 8° art. 100 Constitución Nacional).

Estos motivos obligaron a poner en funcionamiento la jefatura de gabinete, adaptando el accionar de la administración a las nuevas normas constitucionales, por medio de dos decretos del Poder Ejecutivo. Ellos fueron el 909 del 30 de junio de 1995 (Adla, Bol. 21/95, p. 8), que aprobó la organización de la jefatura y reorganizó las secretarías de la presidencia de la Nación, dictado con base en los arts. 11 de la ley de presupuesto 24.447 y 10 de la ley de ministerios vigente y el 977 del 6 de julio de 1995 (Adla. LV-A, 313; Bol. 21/95, p. 17), con carácter de reglamento autónomo, que establece el sistema de relaciones entre el presidente, el jefe de gabinete y los demás ministros durante el período de transición, es decir, hasta tanto entre en vigencia el texto de la nueva ley de ministerios.

En lo que hace al primero de tales decretos, cabe señalar que vino a concretar el traspaso de algunas funciones que ejercía la antigua secretaría general de la presidencia al jefe de gabinete, conforme a las facultades constitucionales de éste (particularmente las relacionadas con la coordinación ministerial y las que establecían canales de comunicación entre el Poder

---

\* Artículo publicado en *La Ley*, 7 de diciembre de 1995.

\*\* El estudio de la adecuación del funciona-implementado en la reforma constitucional comenzó en el año 1994, encargándose de ello una comisión en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación entonces a cargo del doctor Eduardo Bauza, integrada por representantes de todos los ministerios y organismos del Poder Ejecutivo, incluida la Procuración del Tesoro, siendo coordinada por el actual Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, doctor Félix J. Borgonovo. Los trabajos y resultados de esa comisión sirvieron de base para la redacción de los dees. 909 y 977/95 y de un anteproyecto de ley de ministerios, contando con la activa participación de la doctora Verónica García Blanco, Subsecretaría Legal de la Presidencia.

Ejecutivo y el Congreso), siendo dable afirmar que la práctica recogida respecto del funcionamiento de aquel organismo influyó en la creación de la jefatura de gabinete.

En cuanto al segundo de los mencionados decretos, que regula diversas cuestiones vinculadas al desenvolvimiento de la Administración y que viene observándose sin mayores inconvenientes en los hechos, constituye una de las fuentes principales de los preceptos incluidos en los títulos I, II y III del proyecto de ley de ministerios.

De tal modo, el Poder Ejecutivo, primero mediante los decs. 909 y 977/95 y luego al suscribir el mensaje 41/95, se pronunció sobre diversas cuestiones interpretativas que suscitaban los nuevos arts. 99, 100 y 101 de la Constitución -al igual que el jefe de gabinete de ministros, que refrendó ese último acto (y los demás ministros al tratar el tema en la reunión y en el acuerdo de gabinete celebrados a su respecto). Ha fijado así criterios que ahora se hallan en consideración del Congreso Nacional.

Parece conveniente explicar las soluciones adoptadas, tanto en los decretos como en el proyecto de ley mencionados, acerca de varias cuestiones que se han planteado los autores con referencia a las modificaciones que la reforma constitucional introdujo a la estructura tradicional de nuestro Poder Ejecutivo.

Previamente, considero útil recordar los principales antecedentes que confluyeron en la "atenuación del sistema presidencialista" argentino, las notas características del nuevo régimen y la distinción entre "titularidad" y "ejercicio" de la administración.

De tal modo, se recordarán las finalidades a las que respondió la reforma de 1994 y su marco conceptual, que deberán ser desarrollados por la futura ley de ministerios.

## **II. La atenuación del sistema presidencialista. Sus antecedentes inmediatos**

En otras oportunidades tuve ocasión de realizar una extensa exposición de los antecedentes políticos y doctrinarios que confluyeron, luego de varios años de intermitentes debates, en la fórmula consensuada de la "atenuación del sistema presidencialista".<sup>1</sup>

Esa fórmula representó un compromiso ideológico entre las posiciones de los dos principales partidos argentinos (el justicialismo y el radicalismo) y sintetizó varios de los fines perseguidos por la reforma constitucional.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ver "La reforma por dentro", capítulo 1 a 5, Ed. Planeta. Buenos Aires, 1994. ídem. "Las reformas del sistema institucional" en la obra en colaboración "La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la Comisión de Redacción", Rubinzal-Culzoni editores, Santa Fe, 1994. ídem, "El jefe de gabinete y la atenuación del sistema presidencialista", en publicación en prensa del Ministerio del Interior.

<sup>2</sup> LOZANO, Luis Francisco, en su artículo, LA LEY, 1995-D, 1465, ha recordado recientemente que la Constitución no instaló un régimen parlamentarista ni semiparlamentarista, sino que se trata de un sistema presidencialista atenuado en el cual se han desconcentrado algunas de las atribuciones del Presidente que deben ser ejercidas por el jefe de gabinete.

En las instancias finales de la negociación política se registró un progresivo proceso de definiciones a su respecto, a saber:

1 En el Acuerdo de Olivos del 14 de noviembre de 1993, firmado por Carlos Menem y Raúl Alfonsín se menciona simplemente "la atenuación del sistema presidencialista, mediante la incorporación de un jefe de gabinete o ministro coordinador con responsabilidad política frente al Presidente y al Congreso\*", que tiene como finalidad la consolidación del sistema democrático y el perfeccionamiento del equilibrio entre los poderes del Estado.

2. El documento complementario del 1º de diciembre de 1993, elaborado por una comisión interpartidaria justicialista-radical integrada por juristas de ambos partidos, permitió definir las atribuciones constitucionales del jefe de gabinete, con las características que en términos generales pasaron a ser el actual art. 100 de la Constitución. Debía ser nombrado y removido por el Poder Ejecutivo, tener responsabilidad política ante el Congreso, quien también podrá removerlo mediante un voto de censura. Se concibió al jefe de gabinete como un ministro al incluirse sus atribuciones en el capítulo IV, sección II, parte segunda de la Constitución, que contemplaba el funcionamiento ministerial, pero con un rango destacado al enunciarlo separadamente de los demás ministros. Cabe remarcar que, en lo que hace a las consecuencias que implicaba la creación de la figura respecto de las facultades del Poder Ejecutivo, este acuerdo se limitó a señalar que se aconsejaba la reforma de los incisos pertinentes del antiguo art. 86 de la Constitución Nacional.

3. En el documento del 13 de diciembre de 1993, suscripto nuevamente por Carlos Menem y Raúl Alfonsín, se precisaron las facultades del Presidente como jefe supremo de la Nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país; su poder de nombrar y remover por sí solo al jefe de gabinete y a los demás ministros del despacho; la supervisión de la facultad del jefe de gabinete de hacer recaudar las rentas de la Nación y de ejecutar su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales; y el poder de pedir informes al jefe de gabinete y a los jefes de todos los ramos de la Administración. Se detallaron así las reformas al mencionado art. 86 en sus inc. 1º, 10, 13 y 20.

4. En la ley 24.309 (Adla, LIV-A, 89), declarativa de la necesidad de la reforma, estos puntos no fueron objeto de modificaciones.

5. En cambio, ciertas precisiones se hicieron en el ámbito de la convención constituyente: a) entre las atribuciones del jefe de gabinete se reemplazó la expresión "*tener a su cargo* la administración general del país" por *ejercer* dicha administración; b) la facultad del jefe de gabinete de expedir actos y reglamentos, se condicionó al refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera; c) se estableció que la facultad de dicho jefe de

resolver en acuerdo de gabinete *por su propia decisión, en aquellas materias que por su importancia estime necesario, se cumplía "en el ámbito de su competencia"* y d) se dispuso que el jefe de gabinete no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

### III. Notas distintivas del nuevo sistema

Como consecuencia de las reformas introducidas al funcionamiento del Poder Ejecutivo, sus principales características son las siguientes:

1. *Se mantiene un Poder Ejecutivo unipersonal (artículo 87, Constitución Nacional)*

El inc. 1º del art. 99 de la Constitución, define los atributos del presidente por: a) la Jefatura del Estado ("jefe supremo de la Nación"); b) la jefatura del gobierno, ahora mencionada de manera expresa, puesto que antes era una facultad implícita confundida en buena medida con la jefatura de la administración; c) la responsabilidad política de la administración. Fuera de ellos, detenta la jefatura de las fuerzas armadas y otros roles resultantes de diversos incisos del citado art. 99.<sup>3</sup>

2. *Se crea el jefe de gabinete de ministros como un ministro de rango destacado (un "primus inter pares").<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> "En términos generales corresponde al Presidente exclusiva y excluyentemente el ejercicio de las funciones políticas, con responsabilidad ante la Nación; las relaciones externas de la Nación y las internas (estado de sitio, intervenciones provinciales, etc.) y las de defensa. Por su parte, el jefe de gabinete ejerce predominantemente funciones administrativas, pues tiene a su cargo la administración general del país con responsabilidad política ante el Congreso, es decir le compete la administración de las funciones públicas, de los servicios públicos, con un señalado marco de administrativismo jurídico-político. como lo señalan. BIELSA. Rafael ("Sobre algunas atribuciones del Poder Ejecutivo", p. 3) y LINARES QUINTANA, Segundo ("Gobierno y Administración de la República Argentina", t. 1. p. 441), a propósito del desdoblamiento de las atribuciones administrativas respecto de las atribuciones políticas o gubernativas. Aquéllas prevalecientemente corresponden al *Jefe* de gabinete, éstas excluyentemente al Presidente de la República" (DROMI, Roberto y MENEM. Eduardo. "La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada". Ed. Ciudad Argentina, ps. 326/7. Buenos Aires. 1994). "La Constitución distingue entre gobierno y administración. Ello es totalmente claro. Y coloca al gobierno (ya veremos en qué sentido) en cabeza del Presidente y al 'ejercicio de la administración' en cabeza del jefe de gabinete" (BARRA. Rodolfo Carlos. "El jefe de Gabinete en la Constitución Nacional". Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1995. p. 56. con cita en el mismo sentido de QUIROGA LAVIE, Humberto. "El Jefe de Gabinete: Técnica dirigida a consolidar el sistema institucional de la República". LA LEY Actualidad del 24/3/94").

<sup>4</sup> "Nuestra postura respecto a este órgano de órgano es la que se trata de un ministro sin cartera específica, con un quantum prominente de competencias administrativas ... podrá, tal vez, ser un 'primus inter pares', o un ministro coordinador en cuanto hace a la administración general" (Ver MARTÍNEZ, Patricia R., "El Poder Ejecutivo y el jefe de gabinete y demás ministros" su colaboración en la obra de Sarmiento García y otros, "La reforma constitucional interpretada", Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (IEDA), p. 437, Ed. Depalma. Buenos Aires, 1995). En el mismo sentido, R. Dromi y E. Menem sostienen que: "El jefe de gabinete es un primer ministro atenuado. No tiene cartera, pero sí funciones de coordinación, orientación, y conducción del gabinete, con responsabilidades y cometidos establecidos por la Constitución y los delegados por el propio Poder Ejecutivo. Es el colaborador más inmediato del Presidente. A su vez mantiene una dinámica vinculación con el Congreso de la Nación porque tiene en relación con los demás ministros la mayor responsabilidad de información, interpelación y es el único funcionario del gabinete nacional susceptible de ser removido por vía de la moción o voto de censura, que implica, de pleno derecho, su separación del cargo" (DROMI y MENEM. op. cit., p. 353). Jorge Vanossi, por el contrario, cuestiona que pueda considerarse al jefe de gabinete como un "primus inter pares"

Esta condición especial resulta de varios de sus caracteres y funciones, que cabe recordar:

a) Sus competencias están directamente contempladas en la Constitución, a diferencia de los demás ministros que las tienen fijadas por ley.

b) Ejerce la administración general del país (art. 100 inc. "I", Constitución Nacional), actividad omnicompreensiva de la que desenvuelve cada uno de los ministros, que están al frente de sus respectivos departamentos; lo hace mediante actos y reglamentos de jerarquía superior a los que dictan los demás ministros (art. 100, inciso 2º comparado con art. 103 *in fine*, Constitución Nacional).

c) Efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que *correspondan al presidente* (art. 100 inc. 3º, Constitución Nacional).

d) Cumple funciones de coordinación del gabinete de ministros y resuelve, en acuerdo de gabinete, 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 (art. 100 incs. 4º y 5º, Constitución Nacional).

e) Interviene en la globalidad de los recursos y gastos del Estado, al poseer la atribución de hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional (art. 100 inc. 7º, Constitución Nacional).

f) En atención a su función de nexo con el Congreso, la Constitución establece la obligatoriedad de su refrendo en; f. 1) los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos de necesidad y urgencia, los reglamentos delegados y los decretos que establezcan la promulgación parcial de las leyes; f.2) los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria a sesiones extraordinarias; f.3) los mensajes del Presidente que tengan como objeto promover la iniciativa legislativa, con especial referencia de los proyectos de leyes de ministerios y de presupuesto nacional, en cuyo caso además debe el jefe de gabinete disponer su envío al Congreso (art. 100 incs. 6º, 8º, 12 y 13, Constitución Nacional).

g) Produce todos los informes que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo —englobando la actividad de todos los ministerios— y una memoria detallada sobre el estado de la Nación (art. 100 incs. 10 y 11, Constitución Nacional); informa mensualmente al Congreso, alternativamente a cada una de las Cámaras, sobre la marcha del gobierno; siendo el único de los ministros que puede ser interpelado a los efectos de una moción de censura y removido por

---

porque considera que la denominación del Capítulo IV, de la Sección II, de la Constitución, iguala al jefe de gabinete de ministros con los demás ministros (ver "En torno al jefe de gabinete", en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. 8 de setiembre de 1994. ps. 25/6).

el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras (art. 101, Constitución Nacional).

La importancia de las tareas confiadas al jefe de gabinete de ministros, su carácter general (que se extiende a toda la Administración y *no específicamente* a alguno de sus departamentos), sus mayores responsabilidades frente al Congreso, la misma denominación de "jefe", indican que ese funcionario es un ministro de rango destacado, aspecto sobre el que volveré más adelante.

### 3. Se constitucionaliza el gabinete de ministros.<sup>5</sup>

Está habitualmente presidido por el Presidente de la Nación y, en caso de ausencia, por el jefe de gabinete de ministros, que además coordina, convoca y prepara las *reuniones de gabinete* (art. 100 incs. 5º Constitución Nacional). Estas últimas pueden diferenciarse de los "*acuerdos de gabinete*", que convoca y preside el jefe de gabinete en los casos contemplados en el art. 100 inc. 4º de la Constitución. A su vez, la Constitución acuña un tercer concepto, "*el acuerdo general de ministros*", reservado para los actos del Presidente que requieren el refrendo del jefe de gabinete y de la totalidad de los ministros (decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de leyes).<sup>6</sup>

### 4. La reforma del Poder Ejecutivo tiene como objetivos principales:

a. Una mayor eficiencia en el desenvolvimiento de la función ejecutiva, al diferenciar sus aspectos estratégicos y políticos que se reservan en manos del Presidente, de aquellos otros de naturaleza más técnica y burocrática que se colocan en cabeza del jefe de gabinete.

b. Mejorar el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; fortaleciéndose este último por medio de los informes mensuales del jefe de gabinete, y por los controles especiales establecidos para los decretos de necesidad y urgencia, los decretos delegados y de promulgación parcial de las leyes.

c. Flexibilizar el funcionamiento del Poder Ejecutivo, adaptándolo a circunstancias políticas variables, que pueden dotar de prácticas diferentes las relaciones entre el Presidente y el jefe de

---

<sup>5</sup> "... la reforma del '94 le otorga suficiente carta de ciudadanía al gabinete, antes sólo sugerido en la breve mención del ex art. 88 (hoy reproducido textualmente en el art. 102) por el cual 'Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas'. Hoy, en cambio, con múltiples referencias en su articulado aunque con escasas definiciones sobre cometidos concretos, el Gabinete de Ministros es una institución constitucional" (BARRA, Rodolfo Carlos, op. cit., p. 90).

<sup>6</sup> Para PAIXAO, Enrique, en "Las reformas del sistema institucional", en op. cit., p. 326, existe sinonimia entre "reunión de gabinete" o "acuerdo general de ministros", de lo que deriva la obligatoriedad del refrendo de la totalidad de los ministros en las decisiones tomadas en aquel tipo de reunión. No comparto esta opinión, por las razones que expondré más adelante.

gabinete de ministros, según se presenten los resultados electorarios y la composición política de las Cámaras legislativas.<sup>7</sup>

Las hipótesis políticas que pueden enmarcar las relaciones entre el Presidente y el jefe de gabinete serían las siguientes:

c.1. cuando el Presidente se encuentra respaldado por una mayoría absoluta de su partido en ambas Cámaras, el jefe de gabinete será elegido en función de la mayor confianza con el presidente, porque el Congreso no podría efectivizar la interpelación a los efectos de una censura;

c.2. en caso contrario, cuando se encuentre en minoría en una o ambas Cámaras, el jefe de gabinete debe proporcionarle respaldo parlamentario, porque existe el riesgo de la interpelación previa a una moción de censura; las posibilidades de que se produzcan estas últimas hipótesis ocurrirán según los resultados electorales que se presenten en elecciones presidenciales o en las de renovación legislativa en mitad del periodo, pudiendo también acaecer en casos de ruptura del bloque oficialista, que le haga perder su condición mayoritaria.<sup>8</sup>

De cualquier modo, como el jefe de gabinete tiene también la función política de promover el pronto tratamiento y aprobación de los proyectos de leyes que le interesen al Poder Ejecutivo para la implementación de sus políticas de gobierno, será habitual que el Presidente valore, al designar dicho jefe, la aptitud de diálogo y el manejo político que haya demostrado poseer respecto de los bloques de su propio partido y de los de oposición.

---

<sup>7</sup> .. la nueva Constitución confiere al órgano ejecutivo del gobierno nacional más dinamismo, lo dota de mayor elasticidad para enfrentar situaciones de crisis, y mejora la posibilidad de pluralismo en el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional; por otra parte, la reforma estimula el incremento de la eficacia de la gestión. La jefatura administrativa, desagregada del ejercicio del poder presidencial, es aquella en la que se concentra el peso de la labor cotidiana del Estado. No pasa por ella el centro de gravedad de la acción política, pero puede afirmarse que en su actividad —la administración— se decide el éxito o el fracaso de la gestión del gobierno. Por otra parte, la incorporación de la nueva figura tiende a optimizar la eficacia de la administración activa, pues permite que la actividad del Presidente de la Nación quede concentrada en la jefatura de Estado y en la conducción política del gobierno, y confiere la generalidad de aquella tarea —la

<sup>8</sup> "El sistema de separación de poderes de la Constitución de 1853 presentaba dos órganos independientes dotados ambos de legitimidad democrática: El Congreso y el Presidente, sin mayores vinculaciones institucionales entre ambos. La rigidez del sistema, y la dinámica de confrontación entre los partidos políticos, sumado al hecho de que cada poder es soberano dentro de su esfera de competencias, promovió conflictos entre dichos poderes sin que el sistema contase con un mecanismo institucional adecuado para resolverlos. Cuando el Presidente no contaba con una mayoría favorable en el Congreso, le resultaba muy difícil lograr el consenso legislativo para la sanción de las leyes necesarias para ejecutar su programa de gobierno. Ello producía una situación de bloqueo puesto que el Presidente se encontraba imposibilitado para desarrollar su programa, pero el Poder *Legislativo tampoco podía* implementar políticas de gobierno. Ante esta situación de empate y bloqueo entre los poderes, el sistema no establecía mecanismo institucional de salida. La incorporación de un *Jefe* de Gabinete de Ministros contribuye a evitar estos problemas de gobernabilidad. Cuando exista una situación de bloqueo entre el Presidente y el Congreso, el *Jefe* de Gabinete con responsabilidad parlamentaria será el puente a través del cual se podrá institucionalizar un gobierno de coalición, puesto que el Presidente va a encontrarse obligado a negociar con la mayoría opositora del Congreso para ocupar dicho cargo para poder gobernar (BOUZAT. Gabriel, en el trabajo inédito -El Jefe de Gabinete de Ministros en la Constitución Nacional)".

#### IV. Titularidad y ejercicio de la administración

A partir de la reforma, nuestros autores se han dividido respecto de los alcances que cabe acordar a las expresiones, introducidas en el art. 99 inc. 1º de la Constitución Nacional, según las cuales el Presidente es el "jefe de gobierno" y "responsable político de la administración general del país". El problema concreto planteado, consiste en determinar la naturaleza jurídica del vínculo que conecta la actividad del presidente con la que corresponde al jefe de gabinete, al ejercer la administración general del país (art. 100 inc. 1º, Constitución Nacional).

Para un sector de la doctrina, partidaria de una interpretación restrictiva de las atribuciones del Presidente, el significado de su responsabilidad respecto a la administración se agota en la facultad de nombrar y remover al jefe de gabinete, sin que pueda inmiscuirse en el ejercicio cotidiano de dicha administración.<sup>9</sup>

Para otro sector de la doctrina, puede distinguirse entre la "titularidad" de la administración general del país que correspondería al Presidente y su "ejercicio" que compete al jefe de gabinete.

Esta posición ha sido desarrollada particularmente por Cassagne,<sup>10</sup> para quien el Presidente conserva la jefatura de la administración. Los argumentos en los que se apoya, es el carácter unipersonal del Ejecutivo, reforzado con fórmulas que imponen la existencia de una relación jerárquica entre el Presidente y el jefe de gabinete. Entre éstas destaca: a) La facultad de nombrar y remover discrecionalmente al jefe de gabinete; b) el poder de impartirle instrucciones para la ejecución de las leyes (art. 99 inc. 2º, Constitución Nacional), que no se atribuye al jefe de gabinete; c) las delegaciones administrativas expresamente previstas (art.

---

<sup>9</sup> "... el hecho de que e) Jefe de Gabinete tenga a su cargo la administración general del país no implica que el Presidente no ejerza la jefatura política de la administración del país. Es que ello es lógico en el marco del modelo de atenuación elegido: no darle al Jefe de Gabinete ninguna porción del poder político propia de una jefatura del gobierno ... el Presidente es e) responsable político de la Administración del país', lo cual no significa que él pueda inmiscuirse en el ejercicio cotidiano de dicha administración por parte del Jefe de Gabinete, porque no tiene competencia para ello, sino que, a partir de dicha responsabilidad, podrá destituir, cuando lo juzgue políticamente conveniente, al Jefe de Gabinete ... porque la responsabilidad política siempre es del Presidente. Es por ello que también es el Presidente quien ejerce la 'supervisión sobre la atribución de hacer recaudar las rentas de la Nación y sobre su inversión con arreglo a la ley de Presupuestos'. facultades ambas propias del Jefe de Gabinete... la supervisión del Presidente no puede implicar una intervención de ninguna especie en actos ejecutivos cumplidos por el Jefe de Gabinete, sino, solamente, en la posibilidad de estar informado sobre la gestión de este último a los efectos de hacer efectiva su responsabilidad política sobre la gestión de dicho Jefe ministerial removiéndolo de su cargo o, en caso contrario, asumiendo los riesgos de un juicio político por parte del Congreso ... el Jefe de Gabinete, al tener a su cargo la administración general de país es, nada más ni nada menos, que el jefe ejecutivo de dicha administración" ÍQUIROGA LAVIE. Humberto, "El Jefe de Gabinete: Técnica dirigida a consolidar el sistema institucional de la República", LA LEY Actualidad, 24/5/S4).

<sup>10</sup> "En torno al jefe de gabinete", anticipo de "Anales año XXXIX" —segunda época— número 32 de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

100 incs. 2º y 4º, Constitución Nacional), a todo ello añade la facultad de mando que lo habilita a impartir indicaciones para resolver determinadas materias en los acuerdos de gabinete (art. 100 inc. 4º, Constitución Nacional); y d) la de supervisar el ejercicio de las funciones que debe cumplir el jefe de gabinete (art. 99 inc. 10, Constitución Nacional). Agrega, además, que los constituyentes no incorporaron la fórmula utilizada en el Pacto de Olivos para el jefe de gabinete ("tiene a su cargo la administración general del país"), atribuyéndole la función de ejercer la administración pero no su jefatura.

En esa misma tesitura se adscribirían Guillermo Fanelli Evans,<sup>11</sup> Horacio García Belsunce,<sup>12</sup> Patricia R. Martínez,<sup>13</sup> y se inclinaría Germán Bidart Campos.<sup>14</sup>

A esta última línea conceptual he adherido en un reciente artículo, adicionando a los argumentos expuestos por Cassagne, el derivado de la facultad presidencial de recabar del jefe de gabinete y de los jefes de los departamentos de la Administración los informes que crea conveniente (art. 99 inc. 17, Constitución Nacional). En ese sentido, afirmé que "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".<sup>15</sup>

Sin embargo cabe hacer alguna precisión adicional respecto de la relación jerárquica del presidente y el jefe de gabinete, en materia de administración general del país.

Enrique Paixao ha sostenido que en el ejercicio de esa materia, la responsabilidad jerárquica tiene como vértice al propio jefe de gabinete, vinculando el tema con la posición que se adopte con la viabilidad de recurrir los actos administrativos del jefe de gabinete ante el Presidente y con la facultad presidencial de avocarse a su revisión.<sup>16</sup> Abel Fleitas Ortiz de Rozas, también cuestiona la existencia de una relación jerárquica, adoptando para describir el vínculo entre el Presidente y el jefe de gabinete el modelo emergente del control que aquél ejerce sobre las entidades autárquicas de naturaleza política y que no constituye la "relación jerárquica" administrativa; en consecuencia, considera inconstitucional la posibilidad del Presidente de "retomar la competencia relativa al ejercicio de la administración general del país".<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> En "El Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional", LA LEY, 1994-E, 1007 y siguientes.

<sup>12</sup> "En torno al jefe de gabinete", en publicación citada en nota 10.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ, Patricia R., op. cit., p. 440

<sup>14</sup> En su "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", t. VI, "La reforma constitucional de 1994", ps. 417/419. Ed. Ediar, Buenos Aires, 1995.

<sup>15</sup> GARCÍA LEMA, Alberto. "Un examen del proyecto de ley de ministerios". El Cronista. 10/10/95

<sup>16</sup> En op. cit., p. 312.

<sup>17</sup> En "El jefe de gabinete de ministros: Perfilase interrogantes", LA LEY, 1995-C. 1084.

Aun sin adherir a estas posiciones, puedo advertir la diferencia, en el mismo sentido en que lo hacen Roberto Dromi y Eduardo Menem, entre la superioridad jerárquica en virtud de la cual el Presidente —"titular del unipersonal Poder Ejecutivo"— nombra y remueve por sí al jefe de gabinete y a los demás ministros, de la "relación jerárquica funcional", que, en mi opinión, sólo existiría excepcionalmente. En efecto, según esos autores afirman, esta última no se manifestaría en aquellos asuntos que por la Constitución, la ley de ministerios y los decretos de delegación, el jefe de gabinete y los ministros resuelvan en última instancia, agotando la vía administrativa a todos los efectos legales, en las materias que son de su competencia. Este tipo de desconcentración implicaría que los ministros "sean" en muchas ocasiones el Poder Ejecutivo.<sup>18</sup> Lo que aquí está en juego es, entonces, las conexiones que presentan áreas de competencias asignadas a distintos funcionarios.

En este punto cabe señalar también que la reforma constitucional de 1994 amplió la desconcentración funcional que existía en la Constitución de 1853-60 en favor de los ministros, respecto a su facultad de dictar por sí resoluciones concernientes al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos, que se mantiene en el actual art. 103 Constitución Nacional. Ahora esa desconcentración funcional alcanza a todo el ejercicio por el jefe de gabinete de la administración general del país.

Ello, no obstante, considero factible que la titularidad de la administración en cabeza del presidente, permita a éste contar con un poder de avocación, que haga excepción al carácter definitivo que tendrían las resoluciones del jefe de gabinete y de los ministros en sus respectivas áreas de competencia, por los motivos que ampliaré más adelante.<sup>19</sup>

## **V. El proyecto de ley de ministerios**

A partir del marco conceptual que proporcionan los antecedentes de la reforma constitucional en la materia que aquí se examina, las características del nuevo régimen y la distinción entre titularidad y

ejercicio de la administración, corresponde ingresar al análisis del proyecto de ley de ministerios promovido por el Poder Ejecutivo y actualmente en estudio en el Congreso.

Consta de cinco títulos, de los cuales interesan particularmente a efectos de este trabajo los tres primeros, que contienen las disposiciones comunes al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del Poder Ejecutivo nacional, la organización de la presidencia de la Nación

<sup>18</sup> DROMI, Roberto, MENEM, Eduardo, op. cit., ps. 330/331, con cita de HUTCHINSON, Tomás, "Régimen de Procedimientos Administrativos", p. 383.

<sup>19</sup> En la obra en colaboración con Enrique Paixao ya citada dejé a salvo mi opinión sobre la admisibilidad de la avocación del Poder Ejecutivo respecto a actos de administración (ver p. 312), tema que amplié en el artículo citado en la nota 15

y de la jefatura de gabinete. El título IV trata de las competencias de cada uno de los ministros secretarios. El título V, referido a las disposiciones generales y transitorias contempla la implementación de la ley, que tendrá como objetivo la reducción del gasto público —con límites y economías presupuestarias previstas a ese respecto— contemplándose encarar una nueva reforma del Estado mediante la supresión, modificación, fusión, transferencia, subsistencia o creación de organismos, entes y servicios, requiriéndose con tal fin las autorizaciones legislativas pertinentes.

Me propongo solamente examinar a continuación aquellas normas del proyecto de ley, contenidas en sus tres primeros títulos (con alguna referencia incidental, cuando fuese necesario, a sus dos últimos), que puedan tener interés acerca de los debates doctrinarios que viene suscitando la creación del jefe de gabinete. Por lo tanto, no me extenderé sobre una explicación exhaustiva de todo el proyecto más allá de la limitada finalidad propuesta.

#### *1. Del despacho de los negocios de la Nación*

Así se denomina el primero de los capítulos del título I. Su importancia reside en que define —en su art. 1º— el tipo de relación que vincula al Presidente, al jefe de gabinete y a los ministros; así como enumera —en el art. 2º— el número de ministros que tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación.

Expresa el art. 1º que: "El Presidente de la Nación será asistido en sus funciones por el Jefe de Gabinete de Ministros y cada uno de ellos, a su vez, por los Ministros Secretarios, de conformidad con las respectivas facultades y responsabilidades que la Constitución Nacional atribuye a aquéllos. La asistencia será individual en las materias que la Constitución o esta ley determinan como de sus respectivas competencias o en conjunto en los casos allí establecidos o autorizados".

Ese texto es similar (salvo alguna precisión conceptual) a la primera parte del art. 1º del vigente dec. 977/95. Se correlaciona además, con el inicio de los artículos que fijan las atribuciones particulares de cada ministro (arts. 35 al 45), en donde se utiliza el concepto de: "Compete al Ministerio de...asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete en orden a sus competencias...".

La asistencia del jefe de gabinete al Poder Ejecutivo resulta consecuencia natural de la unipersonalidad de aquél y de su superioridad política y jurídica, emergente de las notas distintivas del nuevo régimen constitucional explicitadas en los dos apartados anteriores.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> El jefe de gabinete no instala un ejecutivo colegiado, sino que se halla siempre subordinado al Presidente, ocupa un espacio burocrático de la mayor jerarquía en la conducción administrativa de la República, pero dentro del marco de la institución ministerial (RUIZ MORENO, Isidoro y otros,

Por su parte, la asistencia que los ministros deben prestar al jefe de gabinete, parece imprescindible para el cumplimiento de funciones y responsabilidades que la Constitución Nacional le asigna, tales como el ejercicio de la administración general del país y el dictado de actos y reglamentos a tal efecto, la coordinación del gabinete, la recaudación de las rentas y la ejecución presupuestaria, y las derivadas de su función de nexo con el Congreso.<sup>21</sup> Estos motivos funcionales son suficientes para preceptuar la asistencia y colaboración de los ministros con el jefe de gabinete, más allá de su carácter de "*primus inter pares*" al que hice referencia y del debate doctrinario respecto de si también media o no relación jerárquica a su respecto.<sup>22</sup>

## 2. Reuniones y acuerdos de gabinete. Acuerdo general de ministros

---

"Función Constitucional de los ministros", p. 177; ZUANICH, Alfredo, "La institución ministerial", p. 73). "La administración pública nacional... es una organización jerárquica, con una estructura piramidal. En su cúspide se encuentra el Presidente que tiene la facultad de supervisar al jefe de gabinete de ministros en el ejercicio de la administración pública, luego le sigue éste e inmediatamente debajo de él están los demás ministros del Poder Ejecutivo", en DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, op. cit., ps. 330 y 354.

<sup>21</sup> "La relación entre el jefe de gabinete y los ministros no admite una fácil configuración institucional: A diferencia de los regímenes parlamentarios, el primero carece de facultades relativas a la designación o remoción de los ministros, y al mismo tiempo los necesita para el refrendo de sus actos (art. 100 inc. 2º, Constitución). Tiene poder de convocatoria y de coordinación de las reuniones de gabinete: y una competencia propia por encima de los ministros, respecto de la administración general, la recaudación de las rentas y la ejecución del presupuesto (art. 100, incs. 1º, 3º, 5º y 7º). Frente al Congreso, el jefe de gabinete aparece respondiendo por el conjunto del gobierno (arts. 100. inc. 11 y 101). La relación de jerarquía entre el jefe de gabinete y los ministros existe con relación a las competencias propias de aquél: Administración, designación de personal, recaudación de las rentas y ejecución del presupuesto. En estas materias se da la posibilidad del dictado de normas, avocación y resolución de recursos ... Entiendo que las atribuciones otorgadas por el art. 100 inc. 1º. se refieren a la organización y funcionamiento de la administración pública, y es en este aspecto, que comprende la estructura administrativa, el régimen de personal y el procedimiento común a la administración, donde el jefe de gabinete ejerce autoridad sobre los ministros", en FLEITAS ORTIZ de ROZAS, Abel. op. cit.

<sup>22</sup> "Si bien en un principio pensamos que se había impuesto en la Constitución Nacional la concepción del Ministro Coordinador, un examen más detenido sobre esta cuestión nos lleva a la conclusión, a la luz de las razones señaladas precedentemente, de que se trata de una relación jerárquica pues, de lo contrario, carecería de todo sentido la facultad que le atribuye el art. 100, inc. 1º para 'ejercer la administración general del país'" (CASSAGNE, Juan Carlos, op. cit., p. 13). "La titularidad impropia — por delegación — de la competencia administrativa, coloca al Jefe de Gabinete en una relación de jerarquía con respecto al resto de los ministros. En realidad es un ministro más, tal como lo señala el art. 100, en su primer párrafo: "El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros...". Pero al ejercer la administración general del país su acción se expande al resto de los ministerios. Por ello el Jefe de Gabinete podrá resolver los recursos jerárquicos que se planteen contra actos y reglamentos emanados de los restantes ministros, podrá pedir informes obligatorios a los colegas del gabinete (competencia implícita) y ejercer con respecto a ellos la avocación de competencias, salvo en los casos que la ley lo prohíba expresamente. Más difícil resulta, en cambio, decidir acerca de si el Jefe de Gabinete puede instruir a los restantes ministros en materias de la esfera de la competencia de estos últimos. En principio ésta es una competencia propia del Presidente, sin embargo, y sin excluirla, también le corresponde al Jefe de Gabinete aun cuando no se encuentre expresamente enumerada en el texto constitucional, pues deriva necesariamente de la responsabilidad política que tiene frente al Congreso. Resultaría absurdo hacerle asumir esta responsabilidad que, como vimos, fundamentalmente se refiere a la marcha de la administración general del país, sin concederle los atributos para dirigir tal gestión" (BARRA, Rodolfo, op. cit., ps. 76/77).

El capítulo II del proyecto de ley se titula "De las reuniones "de gabinete", pero regula en su art. 3° —siguiendo los lineamientos anticipados en el art. 2° del dec. 977/95— además de dichas reuniones, a los acuerdos de gabinete.

La base de esta distinción reside, como señalé en el precedente apart. III, en los incs. 4° y 5° del art. 100 de la Constitución reformada.

Es de notar, que este último inciso establece que las reuniones de gabinete de ministros deberán ser presididas por el Presidente de la Nación, ya que sólo lo serán por el jefe de gabinete en ausencia de aquél. Prevé también que le compete al jefe de gabinete la función de coordinar, preparar y convocar dichas reuniones.

En cambio, el inc. 4° del artículo mencionado contempla la posibilidad de que el jefe de gabinete resuelva "en acuerdo de gabinete" aquellas "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". En este caso, no se aclara si se trata del mismo tipo de reuniones de gabinete previstas en el inc. 5°, o en una categoría diferente en tanto estarían exclusivamente coordinadas por el jefe de gabinete.

La segunda cuestión implicada, es si el gabinete ha sido regulado por la reforma con el carácter de una entidad colectiva que pueda expresar su voluntad con ajuste a reglas propias (en cuyo caso, por ejemplo, deberían establecerse en la ley de ministerios los procedimientos relativos al "quorum" y a las "mayorías"). En oposición a dicha interpretación, la tradición que ha venido siguiéndose en nuestro país, cuando el Presidente adoptaba decisiones en "acuerdo general de ministros", ha sido el requerimiento de la firma de la totalidad de ellos, como presupuesto de su conformidad y responsabilidad; con el acto del Poder Ejecutivo.

La base constitucional de esta última práctica, fue el art. 102 de la Ley Fundamental (art. 88 de la anterior Constitución de 1853-60), según el cual "cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas".

Es interesante señalar al respecto, que la expresión "acuerdo general de ministros" se utiliza en la Constitución reformada asociada al referendo por el jefe de gabinete y por los ministros (puede inferirse a la totalidad de ellos) de los decretos de necesidad y urgencia, y —por aplicación de los procedimientos prescriptos para estos— para la promulgación parcial de las leyes (arts. 99 inc. 3°, y 80 Constitución Nacional).

Sería posible pues distinguir el "acuerdo general de ministros", que llevaría ínsito el requisito de la firma de la totalidad de los ministros, del simple tratamiento de ciertas materias en "acuerdo de gabinete", cuando así lo disponga el Presidente de la Nación o el jefe de gabinete

(art. 100 inc. 4º, Constitución Nacional), y en los casos de los proyectos de leyes de ministerios y de presupuesto nacional (art. 100 inc. 6º, Constitución Nacional).<sup>23</sup>

Así, la Constitución no establece explícitamente el requisito de la firma colectiva de los ministros para el "acuerdo de gabinete" —como lo hace al referirse al acuerdo general de ministros— sino que, por el contrario, el inc. 4º correlacionado con el inc. 6º del art. 100 parece pivotar sobre el concepto de "tratamiento" (por los ministros), mientras que los términos "resolver" y "aprobación" utilizados en dichos incisos se reservan respectivamente para las acciones del jefe de gabinete<sup>24</sup> y del Poder Ejecutivo.

Estos criterios interpretativos han sido recepcionados en el art. 3º del proyecto de ley bajo examen, que expresa:

"El Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros Secretarios, los Secretarios de la Presidencia de la Nación y entre los Secretarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, los que el Jefe de Gabinete designe, constituyen en conjunto, el *Gabinete Nacional*.

Las reuniones de Gabinete, serán coordinadas, preparadas y convocadas por el Jefe de Gabinete de Ministros de acuerdo con la reglamentación y demás actos que a tal efecto dicte, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la Nación de convocarlas.<sup>25</sup>

Las reuniones de Gabinete serán presididas por el Presidente de la Nación o por el jefe de Gabinete de Ministros en ausencia del primero, de conformidad con el art. 100 inc. 5º de la Constitución Nacional. Serán presididas por el Vicepresidente de la Nación cuando se encontrare en ejercicio de la Presidencia y resolviere su asistencia.

Los preceptos anteriores resultarán aplicables a los Acuerdos de Gabinete contemplados en el art. 100. incs, 4º y 6º de la Constitución Nacional que se integrarán con los Ministros Secretarios y con los demás Secretarios de su jurisdicción o ministeriales que indique el *Jefe* de Gabinete de Ministros, según los temas a considerarse, en la medida que éste no dicte disposiciones específicas a su respecto".

---

<sup>23</sup> DROMI Roberto y MENEM, Eduardo, op. cit., p. 333, parecen asimilar el acuerdo general de ministros al acuerdo de gabinete, así como piensan que debe regularse al gabinete como un cuerpo colegiado, teniéndose en cuenta los principios de "sesión", "quorum" y "deliberación".

<sup>24</sup> Conforme BARRA, Rodolfo (op. cit., p. 77/78) cuando refiere el concepto "resolver" (del art. 100 inc. 4º) a la competencia del jefe de gabinete.

<sup>25</sup> La facultad del Presidente de la Nación de convocar por sí a las reuniones de gabinete puede considerarse una atribución "implícita" de su condición de "jefe de gobierno". No resulta concebible que el jefe de gabinete pudiese bloquear la intención del Presidente de la Nación de reunir a sus ministros — negándose a convocarlos— cuando éste considere que existen asuntos políticos a tratar en ese ámbito.

La norma transcrita se complementa a su vez, con lo dispuesto en los arts. 31, 32 y 33 del título IV del proyecto, que forman parte integrante de su capítulo I, "De las funciones comunes de los Ministros Secretarios".<sup>26</sup>

### 3. Del refrendo del jefe de gabinete de ministros y de los ministros secretarios

De tal modo se enuncia el capítulo III del título I, en donde se sienta el principio general de que el jefe de gabinete y los demás ministros refrendarán y legalizarán<sup>27</sup> con su firma los actos del Presidente de la Nación "del modo que dispone la Constitución Nacional y esta ley", sin cuyo requisito carecen de eficacia; también que aquéllos son responsables individualmente de los actos que refrendan y legalizan y solidariamente de los que acuerdan (ver art. 4° del proyecto, siguiendo al art. 3° dec. 977/95 y art. 102 Constitución Nacional).

Más tarde se, especifica, que, en los supuestos del art. 100, inc. 13 de la Constitución (decretos de necesidad y urgencia y de promulgación parcial de las leyes) se requerirá el refrendo y legalización conjunta del jefe de gabinete y de la totalidad de los ministros (ver art. 5°, Proyecto y 4°, dec. 977/95). Este precepto adopta una solución congruente con el mandato constitucional y con la distinción formulada en el apartado anterior acerca de "acuerdo general de Ministros" y "acuerdo de gabinete".

El refrendo del jefe de gabinete es obligatorio en los casos contemplados en los arts. 76, 77, 78, 83 y 99 (incs. 2°, 8° y 9°) de la Constitución Nacional (art. 6°, proyecto y 5°, decreto 977/95".<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> "Art. 31. Las funciones de los Ministros Secretarios como integrantes del Gabinete Nacional" son: 1. Intervenir en la determinación de los objetivos políticos y de las estrategias nacionales; 2. Intervenir en la asignación de prioridades y en la aprobación de planes, programas y proyectos; 3. Intervenir en todos aquellos asuntos que el Presidente de la Nación o el Jefe de Gabinete de Ministros someta a consideración del Gabinete". "Art. 32. Las funciones de los Ministros Secretarios reunidos en Acuerdo de Gabinete son: 1. Tratar el proveco de ley de ministerios y el de presupuesto nacional; 2. Resolver sobre las materias que indique el Presidente de la Nación o el Jefe de Gabinete de Ministros". "Art. 33. Las funciones de los Ministros Secretarios en Acuerdo General de Ministros son: 1. Intervenir en el dictado de los

<sup>27</sup> Barra recuerda, con cita de Maurice Hauriou, que el refrendo tuvo históricamente la significación de certificar la autenticidad del sello del monarca y la responsabilidad del ministro ante el parlamento (op. cit., p. 67).

<sup>28</sup> Tuve oportunidad de señalar en otro trabajo, que la reforma constitucional de 1994 ha enriquecido y dotado de mayor complejidad a la doctrina de la división de poderes. El marco en que se ha producido esa mayor complejidad fue por (a) la creación de nuevos órganos; (b) formas o procedimientos actualizados y (c) por transferencias de competencias; planteando que tales transformaciones se extendían a los tres poderes clásicos. Allí sostuve también que pueden ahora diferenciarse los órganos extra-poderes de los intrapoderes. siendo éstos los que se desenvuelven en el ámbito de uno de los tres poderes clásicos: Una de las funciones principales que cumplen ambos tipos de órganos es actuar como instrumentos de control externo o interno de la actividad de tales poderes. Consideré, por último en lo que aquí interesa, que el refrendo necesario del jefe de gabinete sobre ciertos actos enumerados en la Constitución reformada importa un control interno respecto del Poder Ejecutivo, como también tiene esos efectos el refrendo individual o el acuerdo general de los demás ministros (GARCÍA LEMA, Alberto M. "El Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento de jueces en la teoría de la división de poderes", LA LEY, 1995-B, 1129).

El art. 7° del proyecto diferencia —del mismo modo en que lo hace el art. 6° del decreto 977/95— los decretos dictados por el Presidente de la Nación en su carácter de jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país y en uso de las demás atribuciones que le confiere la Constitución Nacional, de aquellos otros en que se afecten competencias del jefe de gabinete.

Los primeros no requieren refrendo del jefe de gabinete pero sí del ministro del ramo al que compete la medida. De tal modo se salvaguardan las atribuciones propias del presidente, no alcanzadas por el ejercicio de la administración general del país. Sin embargo, se dispone que tales decretos deben ser puestos en conocimiento del jefe de gabinete a los fines establecidos en el art. 101 de la Constitución, es decir, de los informes mensuales que éste debe brindar ante las Cámaras legislativas.

El criterio así sentado, se traslada a los decretos originados en las secretarías y organismos de la Presidencia de la Nación, en cuyo caso el Presidente determinará el o los ministros que refrendarán y legalizarán el acto conforme a la naturaleza de la medida, salvaguardándose si correspondiere la intervención del jefe de gabinete.

En cuanto a la segunda especie de decretos, se requiere el refrendo del jefe de gabinete, en orden a las competencias que le corresponden, y del ministro del ramo que acompaña con su firma los actos en que aquél interviene (conforme al art. 34, inc. 8°, proyecto).

El proyecto de ley de ministerios reserva el nombre de "decretos" para los actos del Poder Ejecutivo. A su vez, el art. 8° de ese proyecto (de acuerdo a lo establecido en el dec. 977/95) denomina "decisiones administrativas" a los actos y reglamentos que emita el jefe de gabinete en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,<sup>29</sup> que deberán ser refrendadas y legalizadas por

el ministro del ramo al cual la medida se refiera (art. 100, inciso 2°, Constitución Nacional). También establece que todas las decisiones administrativas serán puestas en conocimiento del Presidente de la Nación a los efectos de su responsabilidad política sobre la administración general del país (art. 99 inc. 1°, Constitución Nacional).

Como el jefe de gabinete es un ministro, el artículo 9° del proyecto aclara que los actos y reglamentos vinculados al régimen económico y administrativo internos de su jurisdicción —es decir, al organismo a su cargo— se denominan "resoluciones" (al igual que los que dictan los demás ministros), no requiriendo en tal caso el refrendo y legalización de ministro alguno (ver art. 103, Constitución Nacional).

---

<sup>29</sup> En la elección de ese nombre influyó la razón de no generar confusiones con las denominaciones de los actos del Poder Ejecutivo o de otros funcionarios (resoluciones, disposiciones, ordenanzas, etcétera).

#### 4. La delegación de funciones

El capítulo V del título I trata de dos cuestiones de importancia que analizaré por separado: El alcance de las delegaciones y el carácter definitivo de las decisiones.

En lo que hace a la primera de ellas, corresponde interpretar el significado de la previsión del art. 100, inc. 4º de la Constitución Nacional, en cuanto confía al jefe de gabinete "ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente de la Nación".

No tendría sentido entender que dicha delegación se refiere a las atribuciones ya conferidas al jefe de gabinete por los diversos incisos del art. 100 citado,<sup>30</sup> porque en tales casos media una desconcentración de facultades establecidas en la propia Constitución. En consecuencia, cabe entenderla vinculada con los poderes propios del Presidente enumerados en el art. 99 de la Carta Magna.

Sin embargo, esta tesis impone la pregunta: ¿podría el presidente delegar, en el jefe de gabinete, cualesquiera de los poderes establecidos en el art. 99 Constitución Nacional?

Mi respuesta a la pregunta es negativa en esta etapa de la evolución de nuestro sistema constitucional, porque sigue siendo substancialmente presidencialista (y unipersonal).<sup>31</sup>

Por lo tanto, el ámbito de vigencia de aquella norma, al menos en la etapa por la que se transita, debería quedar restringido a la posibilidad de delegar en el jefe de gabinete sólo la gestión o aspectos administrativos de los poderes reservados al Presidente, porque en tal supuesto esa delegación se correspondería con la naturaleza de las funciones ejercidas por dicho jefe.

Esta es la solución adoptada en el art. 13 del proyecto de ley en comentario, de modo concordante con lo preceptuado en el art. 12 del dec. 977/95, cuando establece que el Presidente de la Nación "podrá delegar en el jefe de gabinete de ministros sólo las atribuciones

---

<sup>30</sup> BARRA, Rodolfo (op. cit., p. 75) entiende que respecto a las facultades del jefe de gabinete media "una delegación de pleno derecho, automática, por imperio de la Constitución", que considera encuadrable en lo que la doctrina denomina "delegación impropia". En cambio, para DROMÍ y MENEM, E. (op. cit., ps. 328/329). "El jefe de gabinete es un órgano desconcentrado, determinado en la propia Constitución, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Hablamos de órgano desconcentrado porque una norma —la Constitución— le confiere de modo regular y permanente atribuciones dentro de la misma organización ejecutiva".

<sup>31</sup> PAIXAO, Enrique (op. cit., ps. 321/323) coincide en que la materia delegable en el inc. 4º. segundo párrafo del art. 100. Constitución Nacional, consiste en las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, toda vez que la Constitución ya confirió al jefe de gabinete competencias específicas. Entiende que el reconocimiento de un alto grado de elasticidad en esa delegación pueda ser útil para que la nueva figura cumpla uno de sus cometidos más importantes, como es el de contribuir a la solución de crisis políticas o electorales. "Sin embargo —afirma— siempre cabrá reconocer un conjunto de facultades, aunque sea mínimo, de las cuales el Presidente de la Nación no podrá desprenderse sin desnaturalizar, simultáneamente, a la facultad ejercida y a la propia figura presidencial, como ocurriría si se admitiera la transferencia al jefe de gabinete de atribuciones que impliquen menoscabo de las jefaturas de Estado, de gobierno y de las fuerzas armadas, que la Constitución reformada mantuvo en el titular del Poder Ejecutivo".

de administración relativas a sus competencias propias, conforme lo estipule expresa y taxativamente por decreto".

Si, por imperio de una eventual cohabitación entre un Presidente y un jefe de gabinete de distintos signos partidarios, se ampliase la necesidad de delegar otras atribuciones presidenciales que las previstas en los textos citados, parece conveniente la sanción de reformas a la ley de ministerios que así lo autoricen expresamente, para medirlos alcances con que medidas de ese tipo puedan impactar en el funcionamiento de nuestro régimen constitucional.

La segunda parte del mencionado artículo 13 del proyecto habilita al Presidente y al jefe de gabinete a delegar en los ministros las facultades relacionadas con las materias que le competen, de acuerdo con lo que determinen expresa y taxativamente por decreto o por decisión administrativa según corresponda.

La doctrina ha considerado que la delegación administrativa, es una atribución implícita, inherente a la organización administrativa, con la finalidad de desarrollarla en la forma más adecuada y eficaz posible. Sin embargo, los límites de esta delegación, expuestos también por la doctrina, es que deben transferirse materias ciertas y determinadas, se conserven las necesarias facultades para controlar de oficio o a pedido de parte el ejercicio de la actividad delegada, y que esta última —conforme se anticipara— no importe un cercenamiento de los atributos que hacen a la calidad o condición de titular del Poder Ejecutivo.<sup>32</sup>

Las delegaciones que estamos analizando no deben ser confundidas con la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, autorizada por vía de excepción en el art. 76 de la Constitución.

No obstante, esta otra especie de delegaciones genera también dificultades. Así, Fleitas Ortiz de Rozas (en su obra citada) plantea la duda sobre la procedencia de la delegación legislativa en cabeza del jefe de gabinete, admitiéndola en los casos comprendidos dentro de su procedencia originaria.

No comparto esta posición, aunque advierto sus implicaciones prácticas y admito que en los hechos ya han comenzado a producirse tales casos, porque el art. 76 de la Constitución reformada contempla como destinatario al Poder Ejecutivo y porque su art. 100 inc. 12 confiere al jefe de gabinete la facultad de refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

Este parece ser también el punto de vista de Luis Francisco Lozano, que aporta interesantes reflexiones sobre las nuevas posibilidades políticas que abre el ejercicio de la

---

<sup>32</sup> Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación 162:121. con citas de Marienhoff y Bartolomé Fiorini.

delegación en el Poder Ejecutivo, pero ligado indisolublemente a la decisión del jefe de gabinete que debe refrendar los decretos que la utilicen.<sup>33</sup>

##### 5. La avocación presidencial y la del jefe de gabinete

El art. 16 del proyecto de ley de ministerios prevé que las decisiones administrativas y resoluciones que dicte el jefe de gabinete y las resoluciones emitidas por los ministros tendrán carácter definitivo, salvo el derecho de los afectados a deducir los recursos y acciones que correspondan de acuerdo a la reglamentación vigente y a la facultad del Presidente de la Nación de avocarse al tratamiento de la cuestión.

•

Ese poder de avocación<sup>34</sup> es la principal consecuencia que se deriva de la distinción entre "titularidad" y "ejercicio de la administración", respectivamente a cargo del Presidente de la Nación y del jefe -de gabinete de ministros, opinión que anticipé en el precedente apartado IV.<sup>35</sup>

Es cierto, sin embargo, que para adoptar una decisión por "avocación" en una materia concreta de administración el Poder Ejecutivo requeriría del necesario refrendo que debería prestar al acto el jefe de gabinete de ministros, o ¿le un ministro cuando atañe a una materia de su competencia. En caso que el jefe de gabinete de ministros o algún ministro no se plegara al

---

<sup>33</sup> LOZANO. Luis Francisco, op. citado.

<sup>34</sup> "La avocación es el proceso inverso de la delegación, o sea, que el superior ejerza competencia que corresponde al inferior. Al igual que respecto a la delegación, se sostiene de la avocación que no es legítima salvo que la ley la haya autorizado expresamente. En la práctica tampoco es frecuente su aparición, dado que existen otros medios más directos de obtener el mismo resultado: Basta a veces que el superior indique informalmente al inferior cuál es la solución que él consideraría adecuada, para que éste la adopte, con lo cual el superior obtiene la decisión deseada, sin necesidad de intentar avocarse él mismo a lo que era competencia directa del inferior. Por otra parte, dado que usualmente se reconoce al órgano superior la facultad de revisar, de oficio o a petición de las partes interesadas ... el acto producido por el inferior y eventualmente revocarlo o modificarlo, bien se advierte que la importancia práctica de la avocación queda minimizada, ya que aunque el órgano inferior no adopte la decisión querida por el superior, éste puede de todos modos reformarla posteriormente, obteniendo así el mismo resultado que si hubiera actuado directamente por avocación" (GORDILLO, Agustín A., "Tratado de Derecho Administrativo", Parte General, t. 1, ps. IX-30y 31. Ed. Macchi. Buenos Aires).

"... cuando el legislador determina a un organismo de la Administración Centralizada como ejecutor o autoridad de la ley de que se trate, debe considerarse que tal designación lo es en carácter de dependencia del Poder Ejecutivo Nacional que, por tanto, no afecta las facultades de este último de Jefe Supremo de la Nación y responsable de la ejecución de las leyes. Si así no fuere, si se pretendiera que esas atribuciones otorgadas por el Poder Legislativo importaran una suerte de *gestión* autónoma, por parte del órgano designado, *del* resto de la Administración, las mismas aparejarían un avance constitucionalmente inadmisibles de un Poder sobre otro, dado que se vulneraría el principio esencial de la jerarquía y del contralor administrativo, fundamental para una gestión armónica y eficiente" (Dictámenes P.T. N. N.º 162:121).

<sup>35</sup> Conforme BARRA, Rodolfo, op. cit., p. 57. "El Presidente, como jefe del gobierno y por tanto responsable político de la Administración, puede dar instrucciones, de obligado cumplimiento, al Jefe de Gabinete, en cualquiera de las competencias que éste tiene asignadas constitucionalmente. Puede avocarse con respecto a esas competencias —no con relación a las competencias ajenas a la Administración en sentido material, así, por ejemplo, no puede sustituir el refrendo—, puede nombrarlo y removerlo".

punto de vista presidencial, negándose a refrendar el acto, el Presidente se encontraría ante el dilema de tener que remover al funcionario que se le opone o desistir de imponer su criterio.

Esta consideración permite ejemplificar uno de los modos de llevar a los hechos las facultades que el Presidente posee como "jefe de gobierno" y "responsable político de la administración", a la vez que también, ilustra sobre el significado constitucional del refrendo como acto de contralor interno al Poder Ejecutivo.

En efecto, la "avocación" del Presidente, revisando las decisiones del jefe de gabinete o de los ministros, permitirá resolver con criterio práctico situaciones cuya entidad no justifica una crisis política que deba resolverse por la remoción de dicho jefe o de algún ministro, siempre que —como dije— éstos se plieguen al criterio presidencial. Por otro lado, también puede ser un instrumento para desencadenar dicha crisis, por el conocimiento que el Presidente tome de las cuestiones tratadas en un expediente o en materias concretas, cuando tales cuestiones tengan la suficiente envergadura como para generar el cambio de aquellos funcionarios si éstos no aceptan refrendar la decisión presidencial.

El proyecto de *Ley* de ministerios no ha previsto expresamente, en cambio, la posibilidad de la avocación del jefe de gabinete respecto de las resoluciones ministeriales.

Para Barra, el jefe de gabinete posee la atribución de resolver los recursos jerárquicos que se planteen contra los actos y reglamentos emanados de los restantes ministros y ejercer con respecto a ellos la avocación de competencias, salvo que la ley lo prohíba expresamente.<sup>36</sup> Abel Fleitas Ortiz de Hozas, compartiendo esta posición, indica que la relación jerárquica entre el jefe de gabinete y los ministros existe con relación a las competencias propias de aquél: Administración, designación de personal, recaudación de las rentas y ejecución del presupuesto; en tales materias, se da la posibilidad del dictado de normas, avocación y resolución de recursos.<sup>37</sup>

La diferencia que ofrece la avocación del jefe de gabinete respecto de la presidencial, o la resolución de recursos jerárquicos que se le planteen respecto de actos de los ministros, es que la decisión que aquél adopte debe ir acompañada del refrendo del ministro del ramo. De existir criterios disímiles en asuntos de importancia, entre el jefe de gabinete y alguno de los ministros, que impliquen una negativa a refrendar las *decisiones* de *dicho jefe*, tales asuntos tendrían que ser dirimidos por el Presidente de la Nación en su condición de jefe del gobierno y responsable político de la administración. De cualquier modo, la posibilidad de la avocación del jefe de

---

<sup>36</sup> BARRA, Rodolfo, op. cit., p. 76.

<sup>37</sup> FLEITAS ORTIZ DE ROZAS, Abel, op. ciado.

gabinete o la vía recursiva ante él, pueden facilitarle el conocimiento de cuestiones que, de otro modo, fenecerían en el ámbito ministerial.

#### *6. La organización de la Presidencia de la Nación*

El título II del proyecto de ley bajo examen organiza —por su art. 17— la Presidencia de la Nación, sobre la base de las nueve secretarías que se desenvuelven actualmente en ese ámbito (además de ellas, otras tres se transforman en nuevos ministerios según el proyecto). Esa enumeración no es sin embargo taxativa, toda vez que la norma autoriza al Poder Ejecutivo a crear, modificar, transferir o suprimir secretarías u otros organismos.

Las funciones específicas de las secretarías y organismos presidenciales se determinarán por decreto. Las cuestiones atinentes al régimen económico, financiero y de administración de recursos humanos de tales dependencias quedarán sujetas a la resolución del Poder Ejecutivo, sin intervención del jefe de gabinete de ministros (salvo que medien delegaciones a ese respecto).

El propósito de esta organización es asegurar el ejercicio de los poderes exclusivos del Presidente, sin que su propia administración resulte alcanzada por las competencias atribuidas al jefe de gabinete.

Esta previsión no resulta imprescindible cuando el jefe de gabinete es una persona de su estricta confianza, pero en tal caso puede el Presidente delegarle las competencias de administración que considere conveniente. Pero si el jefe de gabinete fuese elegido por motivaciones derivadas de una situación parlamentaria o política que obligase al Poder Ejecutivo a designar en dicho cargo a personas que no revisten aquel carácter de estricta confianza, la actividad de éste podría pasar a depender funcionalmente del jefe de gabinete, circunstancia que afectaría las notas distintivas del presidencialismo atenuado.

#### *7. La jefatura de gabinete de ministros*

El título III del proyecto agrupa, en tres capítulos sucesivos, el tratamiento de las atribuciones del jefe de gabinete, de sus relaciones *con el Poder Legislativo* y de sus secretarías.

En cuanto hace a sus facultades, el art. 20 del proyecto reproduce las contenidas en el art. 100 de la Constitución Nacional, a las que hice mención en el párrafo III, con ciertas precisiones de importancia que resultan de algunos de sus incisos y que cabe atender.

a) El jefe de gabinete ejerce la administración general del país pero también asiste al Presidente —como lo hacen los demás ministros en el ramo de sus competencias— en la conducción política de dicha administración (inc. 1°).

b) Ejerce, además, las atribuciones de administración que le delegue el Presidente, respecto de los poderes propios de éste (inc. 2°), conforme al criterio para la delegación ya anticipado.

c) Coordina y verifica las actividades de los ministerios y de las distintas áreas a su cargo, realiza la planificación y control estratégicos, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia (inc. 4°).

d) Coordina también las relaciones del Poder Ejecutivo con ambas Cámaras legislativas, sus comisiones e integrantes procurando la mayor fluidez en dichas relaciones y el más pronto trámite de los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa (inc. 5°).

e) Aprueba las estructuras organizativas de su jurisdicción y de los demás ministerios que impliquen una apertura inferior a subsecretaría de estado, porque las estructuras políticas se deciden por decreto (inc. 9°).

0 Hace recaudar las rentas de la Nación e interviene en la formulación y control de ejecución de la ley de presupuesto, aclarándose que el ministro del área mantiene la responsabilidad primaria (inc. 11).

g) Requiere a los ministros, secretarios y demás funcionarios de la Administración Pública la información necesaria para el cumplimiento de su función específica y de las responsabilidades dispuestas por los arts. 100, incs. 10 y 11 y 101 de la Constitución, fijando el plazo en el que deberá producirse (inc. 12).

Por otra parte, el capítulo II del título en comentario desarrolla en ocho artículos (21 al 28) el desenvolvimiento de las relaciones del jefe de gabinete con el *Congreso*, particularmente la mecánica de los informes mensuales, que actualmente es contemplada en recientes reglamentos de las Cámaras, mientras que el capítulo III del mismo título dispone las reglas básicas de la organización de la jefatura de gabinete, que ahora funciona bajo las estructuras aprobadas por el dec. 909/95.

## **VI. A modo de conclusión**

Al momento de finalizar este trabajo, la jefatura de gabinete de ministros existe no sólo en la teoría o en las previsiones de la Constitución Nacional: Ha ganado, además, entidad en la práctica.

Así, el primer jefe de gabinete ejerce ya la administración general mediante las denominadas "decisiones administrativas"; prepara las reuniones de gabinete; convoca y coordina acuerdos de gabinete (con los alcances analizados anteriormente); interrelaciona la actividad de los ministros para atender variados temas de importancia gubernamental,

particularmente los referidos al presupuesto nacional y a la ley de ministerios (encarando una amplia reforma de la administración estatal); actúa de nexo entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, para agilizar la sanción de la legislación que requiere el gobierno para el desarrollo de sus políticas; concurre mensualmente, en forma alternativa, a las Cámaras legislativas a fin de informar con arreglo al artículo 101 de la Constitución.

En los hechos, la antigua secretaría general de la presidencia ha venido a actuar como una suerte de crisálida de la nueva institución. El traspaso de algunas de las funciones y estructuras poseídas por aquella —e incluso de las formas de su ejercicio habitual— han posibilitado el nacimiento y desenvolvimiento de la jefatura de gabinete, a partir de lo dispuesto en el dec. 909/95 y sus normas complementarias.

El dec. 977/95, por su parte y según también anticipé, permitió la pronta vigencia del sistema inicial de relaciones entre el presidente, el jefe de gabinete y los demás ministros. A su vez, los reglamentos dictados por las Cámaras de senadores y diputados, fijaron las pautas para concretar el informe previsto en el mencionado art. 101 de la Constitución.

Ha comenzado así un proceso de progresiva transformación de nuestro régimen institucional, que seguramente recorrerá diversas instancias en su futura evolución histórica.

En este sentido, el resultado de las elecciones de mayo del corriente año, que consagraron la reelección de Carlos Menem, facilitó políticamente que nuestro presidencialismo tradicional inicie una evolución gradual hacia la atenuación perseguida por la reforma de 1994, sin giros copernicanos o cambios traumáticos.

La evolución lenta y gradual parece haber sido, por lo demás, una circunstancia común en el desenvolvimiento histórico del gabinete de ministros y de su jefatura en los principales países europeos, siendo particularmente notoria en Gran Bretaña, en donde debieron transcurrir aproximadamente trescientos años, desde sus orígenes en los reinados de Jacobo I (1603-1625) y Carlos II (1660-1685), hasta conformarse las características que presenta en la segunda mitad de nuestro siglo. La lentitud en los cambios institucionales se hizo también presente en Francia, España y Alemania.<sup>38</sup>

Aun sin remontarnos a antecedentes tan lejanos, en la segunda mitad de nuestro siglo y en Francia, su Constitución de 1958 —fundamento de la V República— dictada como un intento de conciliación entre las tendencias monárquicas y las parlamentarias (que cíclicamente se sucedían unas a otras), estableció un régimen mixto semipresidencialista inspirado por el general De Gaulle, pero que concretaba una solución anticipada por Maurice Hauriou en las primeras

---

<sup>38</sup> Para la evolución del gabinete de ministros y su jefe, ver BAR. Antonio. "El Presidente del gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política", ps. 17 a 111; Ed. Chitas. Madrid, 1983.

décadas de este siglo. Aún así, ese nuevo régimen demoró casi treinta años en ser verdaderamente probado en su utilidad política, puesto que la cohabitación entre un presidente y un primer ministro de posiciones políticas antagónicas recién se presentó por primera vez en el periodo 1986-1988 cuando el presidente Mitterrand designó a Jacques Chirac para el ejercicio del último cargo.<sup>39</sup>

En nuestro medio, luego de ciento cuarenta años de un presidencialismo fuerte, resultante de la Constitución de 1853-60 ha comenzado la evolución hacia su atenuación, con todas las expectativas e incertidumbres que una innovación de tamaña importancia genera respecto de arraigadas creencias y modos de hacer política.

---

<sup>39</sup> Ver IKONICOFF, Moisés, IKONICOFF, Helene Nathan, "Jefe de gabinete: La experiencia francesa", especialmente su primera parte (ps. 1 a 46), Ed. LA LEY S. A.. Buenos Aires, 1995.