

PARTE ORGANICA DE LA CONSTITUCION NACIONAL.

PODER EJECUTIVO NACIONAL

Dra. Marisol Hermida y Dr. Pablo Ovidio Fernández

Introducción.

En la parte orgánica de la Constitución, se dispone la organización del poder del estado, su estructuración con base en división de poderes y las funciones de cada uno de sus órganos.

El Estado argentino se encuentra estructurado en torno a tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de ellos, es independiente respecto del resto y a la vez se encuentra limitado por la esfera de competencia de los otros poderes¹.

El constituyente originario, inspirado en el pensamiento de Alberdi, siguió el modelo de Estados Unidos, las similitudes entre la estructura política y territorial del país del norte, con relación a la de nuestro país, lo tornaban en el modelo de mejor adaptación².

Con el correr de los años, los presidencialismos latinoamericanos, se alejaron sustancialmente del modelo que los había inspirado, y le imprimieron características propias. Argentina, no escapó a este fenómeno. El crecimiento de funciones por parte del presidente se incrementó en forma notable a partir de la quiebra de la continuidad institucional en 1930³.

La fragilidad de los gobiernos surgidos de elecciones populares, constantemente amenazados por el poder militar vinculado a sectores conservadores de la sociedad y a intereses comerciales internacionales, ha dejado una marca indeleble en la compleja historia argentina. Esta historia, marcada por oscilaciones entre golpes de estado y gobiernos constitucionales acechados por las fuerzas armadas y las corporaciones, ha suscitado en el pensamiento político contemporáneo la idea de replantear el presidencialismo en favor de formas más modernas de ejercicio del poder.

En este contexto, es relevante señalar un hito importante: el encuentro entre el entonces presidente Juan Domingo Perón y el líder de la oposición, Ricardo Balbín, en diciembre de 1973. Durante esa reunión, uno de los temas abordados por ambos líderes políticos fue la posibilidad de suavizar el régimen presidencialista. Esta noción inspiró la creación del Consejo para la Consolidación Democrática (CDD) diez años después, durante la presidencia de Raúl Alfonsín, cuando se restableció la democracia.

Lamentablemente, la reforma constitucional de 1994 no siguió la senda propuesta por el CDD al sugerir la adopción de un sistema semi-presidencialista. A pesar de ello, la última reforma introdujo cambios significativos en diversos aspectos de la regulación del Poder Ejecutivo. Es importante recordar que el interés reformista del entonces presidente Carlos Menem se centraba principalmente en su intención de buscar la reelección, una posibilidad que hasta entonces estaba vedada por la Constitución.

¹ Richarte, Darío, Manual Práctico de Derechos Humanos y Derecho Constitucional, Pág. 121.

² Onaindia, José Miguel, Instituciones del Derecho Constitucional, Pág. 115 y 117.

³ Golpe de estado al presidente Hipólito Yrigoyen perpetuado el 6 de septiembre de 1930.

Presidencialismo.

El presidencialismo se define por la concentración unipersonal del poder en el presidente de la República, quien ostenta tanto la jefatura de estado como la jefatura de gobierno. Bajo este sistema, los ministros y secretarios de Estado actúan como simples asistentes designados y removidos por el presidente, quien, a su vez, es elegido directamente mediante sufragio universal.

En contraste, el sistema parlamentario presenta una estructura colegiada en el Poder Ejecutivo. Las funciones de la jefatura de Estado y de gobierno suelen estar separadas, siendo la primera comúnmente desempeñada por un presidente o monarca con responsabilidades protocolares o en ciertos casos, en el ámbito de relaciones internacionales. Las responsabilidades del gobierno recaen en un primer ministro, quien encabeza un Consejo de Ministros. En este sistema, tanto el jefe de Estado como el Parlamento participan en la selección del primer ministro y su Gabinete. Nuestro sistema de gobierno es marcadamente presidencialista, con una expresión típica de pesos y contrapesos entre los sistemas de separación de poderes.⁴

El art 87 CN establece que el *“Poder Ejecutivo de la Nación, será desempeñado por un ciudadano con el título de PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA”*.

Es un órgano unipersonal -representado sólo por el presidente-.

Acefalía presidencial.

El artículo 88 de la CN establece que *“En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”*.

La Constitución establece la sucesión del presidente por el vicepresidente, y luego, delega en el Congreso la sanción de una “Ley de Acefalía” para el caso de que deba reemplazarse a ambos al mismo tiempo.

Requisitos para ser Presidente o Vicepresidente.

El Art. 89 CN indica como requisitos que el presidente y el vicepresidente deben haber nacido en territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero y las demás calidades para ser Senador.

Debe recordarse, que el antiguo art 76 CN exigía que el presidente perteneciese al culto Católico Apostólico Romano, requisito que se eliminó con la reforma de 1994.

El resto de los requisitos, son los establecidos en el art. 55 CN para los Senadores:

⁴ Bidart Campos, Manual de Derecho Constitucional Argentino, Pág. 474 y 475

“tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella”.

Duración en el cargo.

Antes de la Reforma de 1994 el mandato presidencial era de 6 años sin posibilidades de reelección inmediata. La regulación actual del art. 90 CN establece que el presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años, y pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo.

El presidente y el vicepresidente cesan su mandato el mismo día que expira su período art. 91 CN, perciben un sueldo público art. 92 CN, y toman posesión de sus cargos “jurando observar la Constitución Nacional” ante la Asamblea Legislativa art. 93 CN.

Forma y tiempo de elección del Presidente y Vicepresidente.

La reforma de 1994 modificó radicalmente el sistema de elección presidencial que anteriormente se desarrollaba en forma indirecta a través de un “colegio electoral”.

Actualmente el Presidente y el Vicepresidente se eligen de modo directo a través de la expresión del voto popular, tal como lo establece el art. 94 CN: *“El Presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el Pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único”.*

La primera elección debe realizarse dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato art. 95 CN, y en el caso de ser necesaria una segunda vuelta electoral entre las dos fórmulas más votadas, se realizará dentro de los 30 días de celebrada la anterior art. 96 CN.

Si luego de realizada la elección presidencial -la votación-, hay una fórmula que alcanzó más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos (art. 97 CN), o el 40% por lo menos de los votos válidamente emitidos, y además existiere una diferencia mayor de 10% sobre la fórmula que le sigue, se proclamará a los integrantes de la lista ganadora como Presidente y Vicepresidente (art. 98 CN).

Recordemos, como señalamos anteriormente, que en caso de que la fórmula más votada no alcance estos supuestos, se debe ordenar la segunda vuelta de elecciones, a llevarse a cabo dentro de los treinta días posteriores a la primera elección, y resultará ganadora la lista que obtenga mayor número de sufragios. Este es el sistema llamado *Ballotage*.

Atribuciones del Poder Ejecutivo.

En los distintos incisos del art. 99 CN, se establecen las atribuciones del Presidente de la Nación, presentamos a continuación la descripción de las principales:

Jefaturas.

El inciso primero en doctrina se ha llamado “Jefaturas del Presidente”. Allí se indica que el Presidente es el *“jefe supremo de la nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país”.*

La cláusula establece en primer momento que el Presidente es el *“jefe supremo de la nación”*, lo que significa que es el máximo representante del Estado argentino y por eso quien tiene la potestad para firmar tratados con potencia extranjeras, designar embajadores, acudir a reuniones en instancias de la comunidad Internacional, etc.

Por otro lado, se agrega que es el *“jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país”*. Esta cláusula se completa con el art. 100 inc. 1° CN, en la cual se atribuye al Jefe de Gabinete responsabilidad política ante el Congreso sobre la administración general del país. Mientras, el Presidente es el máximo responsable político de la administración, delega en el Jefe de Gabinete la ejecución de las medidas de administración.

Instrucciones y reglamentos.

En el inc. 2° del art. 99 CN la carta magna se refiere a la potestad de expedir instrucciones y reglamentos, que son el modo a través del cual se expresan las decisiones del Poder Ejecutivo.

Usualmente, se denominan decretos y pueden clasificarse en:

Decretos Reglamentarios: Son aquellos a través de los cuales el Poder Ejecutivo instrumenta y efectiviza las leyes. La Constitución estipula que deben ser adoptados *“... cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias...”* Según la Corte Suprema de la Nación, las disposiciones de los “Decretos Reglamentarios”, integran la ley y son fundamentales para su interpretación.

Decretos Autónomos o Independientes: Suelen definirse por oposición a los decretos reglamentarios, y versan sobre materias no reguladas por las leyes y reservadas a la administración. Cuando se emite un decreto autónomo se pone en acto la competencia constitucional propia del Poder Ejecutivo. Un ejemplo de estos decretos, puede ser la organización administrativa del Poder Ejecutivo.

Decretos Delegados: Se refieren a los casos especiales en que se delega el cumplimiento de la función legislativa en el Poder Ejecutivo. La delegación es efectuada por el Congreso a favor del Presidente. La reforma constitucional agudizó el carácter excepcional de los decretos delegados, expresando en su artículo 76 CN la fórmula genérica de prohibición, para luego admitir casos de excepción: *“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.”*

Decretos de Necesidad y Urgencia: Son aquellos que el Poder Ejecutivo dicta en relación a materias que son de exclusiva competencia legislativa. Su dictado sólo está habilitado en los casos que exista una situación de *urgente necesidad*. Se encuentran regulados en el art. 99 inciso 3 CN, en donde se establecen los requisitos para su dictado: a) que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de partidos políticos; b) serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros; c) el jefe de gabinete personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de la representaciones políticas de cada Cámara.

Participación en el Proceso Legislativo.

El primer párrafo del inciso 3 del artículo 99 CN establece que el Presidente *“participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y las hace publicar”*. Más allá de la facultad establecida en el artículo 77 CN respecto a la posibilidad de presentar proyectos de ley, el Poder Ejecutivo es el órgano que debe promulgar y publicar las leyes aprobadas por el Congreso para que cobren eficacia definitiva.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo se reserva la potestad de observar los proyectos de ley sancionados por el Congreso. Dicha facultad está prevista en el artículo 83 CN, y es conocida como la potestad de observación o veto que tiene el presidente *“desechando en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen, ésta lo discute nuevamente, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de sus votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras, lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones en este caso, serán nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año”*.

Entre las atribuciones, debemos mencionar que el Poder Ejecutivo: nombra magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado. Nombra, también a los demás jueces de los tribunales federales, a propuesta de terna vinculante del Consejo de la Magistratura.

El Poder Ejecutivo, puede indultar y conmutar penas por delitos sujetos a jurisdicción federal, concede jubilaciones y pensiones. Nombra y remueve a los embajadores y ministros plenipotenciarios con acuerdo del Senado. Por sí sólo, designa al Jefe de Gabinete y demás Ministros del despacho. Realiza la apertura anual de sesiones ordinarias del Congreso y prorroga las mismas o convoca a sesiones extraordinarias. Concluye y firma tratados, concordatos con la Santa Sede.

El Presidente es el Comandante en Jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación. Provee empleos militares con acuerdo del Senado. Dispone de las fuerzas armadas, declara la guerra, el estado de sitio y puede decretar la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires, en caso de receso del Congreso y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.

Es de destacar, que la Constitución en su artículo 99 inc.3, párr. segundo, dispone que el Poder Ejecutivo, no podrá en ningún caso *“bajo pena de nulidad absoluta e insanable”*, emitir disposiciones de carácter legislativo. Para, seguidamente establecer su excepcionalidad, abriendo la puerta para su utilización con carácter restrictivo.

Coincidimos, con el Dr. Onaíndia, en que la introducción en la Constitución de facultades legislativas de excepción por parte del ejecutivo amplió el ámbito de actuación presidencial y en la praxis constitucional produjo un avance sobre facultades propias del Congreso, convirtiendo la facultad excepcional en ordinaria.⁵

El Jefe de Gabinete y demás Ministros del Poder Ejecutivo.

La figura del Jefe de Gabinete fue incorporada por la Reforma constitucional de 1994 como un intento de atenuación del presidencialismo, aunque desde su implantación hasta ahora, sus resultados no fueron los que inspiraron la modificación en la carta magna.

El art. 100 CN establece las funciones genéricas del Jefe de gabinetes y los demás ministros con la fórmula *“tendrán a su cargo el despacho del negocio de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente con su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia”*. La estructura de ministerios es definida por una ley especial del Congreso, por iniciativa del Presidente.

⁵ Onaíndia, José Miguel, Instituciones del Derecho Constitucional, Pág.120.

Cada ministro es responsable por los actos que legaliza (su área de competencia), y de los que acuerda con sus colegas (Art. 102 CN), actúan exclusivamente sobre su área de competencia establecida en la ley de ministerios (Art. 103 CN), deben presentar una memoria anual al Congreso (Art. 104 CN), no pueden ser al mismo tiempo senadores ni diputados (Art. 105 CN), pueden concurrir a los debates en las sesiones del Congreso y tomar parte de sus debates (Art. 106 CN), perciben un salario público (Art. 107 CN).

La creación de la jefatura de gabinete, operó una suerte de descentralización de funciones dentro del Poder Ejecutivo, se trata de un ministro más, ya que no requiere de ningún proceso de designación legislativa, lo nombra el Presidente, se diferencia de sus pares porque las funciones las establece la Constitución Nacional en el Art. 100.

Las funciones del Jefe de Gabinete, en gran medida, dependen de la delegación que realice el Presidente es por ello por lo que su rol y peso político dependerá del "estilo" presidencial. Cumple con una misión constitucional de enlace con el Poder Legislativo consagrada en el Art. 101 CN que establece la obligación de "concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno". Asimismo, existe una posibilidad de remoción legislativa del Jefe de Gabinete a través de una moción de censura, pero la misma es casi de imposible cumplimiento práctico ya que requiere del voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

Unidad 9. Parte orgánica de la Constitución Nacional. Poder Ejecutivo Nacional.

Forma de Gobierno y de Estado. Poder Ejecutivo Nacional. Facultades, tipos de decretos, elección, veto. Arts. 87 a 107 CN.

Guía de Preguntas:

1. Formas de Gobierno y Estado en la CN.
2. El presidencialismo en el sistema argentino de gobierno. Atribuciones del Poder Ejecutivo.
3. Forma de elección del Presidente y Vicepresidente, requisitos, acefalía, mandato.
4. Jefe de Gabinete y Ministros. Forma de elección, funciones.