

Título: [En torno al Jefe de Gabinete](#)

Autor: [Cassagne, Juan Carlos](#)

Publicado en: [LA LEY1994-E, 1267](#)

Cita: [TR LALEY AR/DOC/21538/2001](#)

Sumario: SUMARIO: I. Antecedentes y fundamentación de la nueva figura constitucional. -- II. El presidencialismo de nuestra Constitución y las aporías que interpretan las crisis políticas. -- III. La relación entre el Presidente y el Jefe de Gabinete. -- IV. El Presidente conserva la Jefatura de la Administración. -- V. La atenuación del poder presidencial. -- VI. Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los que la Constitución atribuye a los Ministros. -- VII. La remoción del Jefe de Gabinete por el Congreso a través de una moción de censura. -- VIII. La asignación constitucional de facultades privativas al Jefe de Gabinete. -- IX. Interpretación de la cláusula transitoria concerniente a las facultades del Presidente hasta la asunción del Jefe de Gabinete.

I. Antecedentes y fundamentación de la nueva figura constitucional

En el proceso de reforma parcial de la Constitución han pasado escasamente advertidos algunos temas de gran trascendencia institucional. Uno de ellos es el que concierne a la creación de la figura del Jefe de Gabinete.

La idea de incorporar este órgano a la Constitución ha partido de sectores afines al sistema parlamentario que piensan que así se van a superar las crisis políticas que hemos padecido. Se procura, de esta manera, inclinar la balanza de los poderes a favor del Congreso, mediante una fórmula que nos aproxima a los sistemas que adjudican la función de gobernar y de administrar a un Primer Ministro y que, correlativamente, reservan la Jefatura del Estado al Presidente o al Monarca, según los casos [\(1\)](#).

En estos sistemas, si bien el Jefe del Gobierno resulta elegido por el parlamento y puede ser removido por éste a través de una moción de censura, existe la posibilidad correlativa de disponer la disolución del órgano legislativo, con lo que se equilibra el poder del Parlamento. Va de suyo, que en estas concepciones, el Jefe de Gobierno es también Jefe de la Administración.

En los antecedentes de la reforma se parte, en rigor, de tres presupuestos causales en los que se pretende justificar el abandono del presidencialismo o, al menos, atenuarlo. El primero, concierne a razones típicas de la teoría de la organización y reposa en la idea de que una descarga de la labor presidencial en un órgano inferior introduce un factor de mayor eficacia [\(2\)](#). Y mientras el segundo de los argumentos versa sobre la conveniencia de establecer un mayor control del Parlamento sobre la Administración Pública, el tercero apunta a la necesidad de hacer más flexibles las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento [\(3\)](#).

Gran parte de las desventajas que genera el hecho de injertar en un sistema presidencialista la figura de un Primer Ministro o de un Jefe de Gabinete, con similares atribuciones, se relacionan con aquel principio que hace al buen gobierno del Estado: la unidad del Poder Ejecutivo en el régimen presidencialista. En efecto, en un sistema semiparlamentario o mixto (que algunos califican como presidencialista atenuado) --a diferencia de los sistemas más puros (sean presidencialistas o parlamentarios)-- se coloca en el vértice del poder constitucional-administrativo a dos magistrados, generándose, en algunas circunstancias, una fragmentación en el poder político que gobierna la Administración Pública.

La historia de las instituciones políticas demuestra la absoluta ineficacia de los gobiernos de dos o tres cabezas, porque toda diarquía o triunvirato suele terminar en un conflicto político prácticamente insoluble. Y aunque los poderes del Presidente y del Primer Ministro pudieran dividirse lo más probable es que surjan conflictos de competencia difíciles de evitar, en la práctica, por los problemas que siempre se plantean para deslindar con precisión las competencias de ambos órganos. Pero las mayores dificultades que generan estos sistemas mixtos consisten en: a) determinar el tipo de relación que vincula a las dos cabezas del Ejecutivo; b) cuál será el órgano prevaleciente en caso de conflicto de poderes; c) la articulación entre el poder del Ejecutivo y el que se le asigne al Congreso para remover al Primer Ministro. Más adelante nos hacemos cargo de esta problemática a la luz de los preceptos de la Constitución reformada.

Sobre los argumentos en que se funda la conveniencia de conservar o abandonar el presidencialismo --como para su atenuación-- se pueden volcar ríos de tinta, tanto para justificar el sistema que nos rige desde 1853 como para propiciar su sustitución por uno de tipo parlamentario.

No es nuestro propósito efectuar dicho análisis ni tampoco propiciar interpretaciones ideológicas que desplacen la realidad constitucional.

En lo que sigue nos vamos a ceñir a la interpretación de las normas y del sistema constitucional presidencialista que ha quedado estructurado a partir de la reforma de este año y tan solo, incidentalmente, nos referiremos a los sistemas parlamentarios (tanto puros como mixtos).

Hay que advertir, finalmente, que mientras el sistema parlamentario admite fórmulas mixtas que se combinan con la adjudicación de poderes jurídico-constitucionales al Presidente de la República (v. gr. en la Constitución Francesa de 1958) con las competencias atribuidas al Primer Ministro, el modelo presidencialista reposa en la unidad del poder de gobernar o administrar que se asigna a un solo órgano: el Ejecutivo (4).

II. El presidencialismo de nuestra Constitución y las aporías que interpretan las crisis políticas

Es sabido que pertenece a Alberdi la paternidad del sistema presidencialista argentino y que este tuvo en cuenta los antecedentes nacionales y la realidad que nos conformaba como país (costumbres, extensión territorial, etc.), no muy diferente (en lo sustancial) a la que ahora vivimos.

Sin embargo, desde hace algún tiempo hay quienes vienen achacándole al presidencialismo alberdiano la culpa de las diferentes crisis políticas que hemos padecido, que desembocaron en la destitución de varios gobiernos constitucionales elegidos por el pueblo.

Pero si se advierte, objetivamente, que no todos los gobiernos destituidos por revoluciones cívico-militares o meramente militares (como fue la de 1966) eran gobiernos fuertes (en el sentido político común) las imputaciones que atribuyen las causas de las crisis políticas al sistema presidencialista constituyen verdaderas aporías interpretativas que más bien eluden la explicación real de los hechos políticos.

Las causas de las crisis políticas obedecen, por lo general, a fallas en la democracia interna de los partidos, a la hegemonía del poder, a la educación y cultura cívicas y a la moral pública, entre otras. Hay que buscarlas en la falta de articulación entre el Estado y la sociedad, en la ausencia de prácticas representativas que abrieran cauces de participación a los ciudadanos (5) antes que en el presidencialismo que nos rige que, como todo sistema, puede mejorar y operar sobre la realidad pero siempre de un modo relativo. Con buen criterio, entonces, la Constitución reformada mantiene el sistema presidencialista, atenuándolo sólo en mínima parte, como se verá seguidamente.

III. La relación entre el Presidente y el Jefe de Gabinete

Si se analiza como ha quedado configurado el Poder Ejecutivo, a partir de la reforma constitucional, se advierte que ha conservado su carácter unipersonal (art. 87, Constitución Nacional), habiéndose reforzado esta concepción con fórmulas que suponen la existencia de una relación jerárquica entre el Presidente y el Jefe de Gabinete. Esa relación jerárquica encuentra apoyo en varias prescripciones constitucionales, a saber: a) la facultad de nombrar y remover discrecionalmente ("por sí solo" prescribe el art. 99, inc. 7º, Constitución Nacional) al Jefe de Gabinete; b) el poder de impartirle instrucciones (art. 99 inc. 2º, Constitución Nacional) para la ejecución de las leyes, facultad que no se atribuye al Jefe de Gabinete (art. 100, inc. 2º, Constitución Nacional); c) las delegaciones administrativas expresamente previstas (art. 100, incs. 2º y 4º). A todo ello se añade la facultad de mando, que lo habilita a impartir indicaciones para resolver sobre determinadas materias en los acuerdos de Gabinete (art. 100, inc. 4º, Constitución Nacional).

Algunos creen que la relación entre el Presidente y el Jefe de Gabinete traduce un vínculo de coordinación y no de jerarquía. Pero es evidente que si el poder de dar órdenes o instrucciones sólo se concibe en el marco de una relación jerárquica o de mandato la relación entre ambos no puede ser de coordinación pues las voluntades jurídicas no se encuentran en el mismo plano orgánico sino en un nivel respectivo de superioridad y subordinación.

El cuadro normativo expuesto no deja dudas en el sentido de que el Presidente posee todos los poderes que emanan de su máxima jerarquía constitucional siendo el Jefe de Gabinete un órgano de órgano que participa de la condición que tenían los Ministros en el sistema de la Constitución anterior (6) y tienen después de la reforma. En esas líneas un precepto que reconoce dicha jerarquía es, también, la facultad de supervisar el ejercicio de las funciones que debe cumplir el Jefe de Gabinete (art. 99, inc. 10). A su vez, entre los poderes implícitos(7), puede asumir las competencias atribuidas al Jefe de Gabinete, salvo que ellas le hubieren sido adjudicadas a este último en forma exclusiva.

IV. El Presidente conserva la Jefatura de la Administración

Esa interpretación armoniza con la conducta seguida por los constituyentes quienes, al tratar las funciones del Jefe de Gabinete, no incorporaron la fórmula utilizada en el Pacto de Olivos que, respecto del Presidente, repetía la prescripta por la Constitución de 1853/60 ("tiene a su cargo la administración general del país"), atribuyéndole la función de ejercer la Administración, mas no su Jefatura.

En ese sentido, resulta forzoso distinguir, después de la reforma, el ejercicio de la competencia de su titularidad porque no es lo mismo tener a su cargo una competencia constitucional que ejercerla dentro de un marco jerárquico, en cuyo caso será, una facultad que el Presidente está habilitado a ejercer en forma concurrente, como propia de su titularidad (salvo que se trate de facultades inherentes o exclusivas del Jefe de

Gabinete) (8).

Cuadra advertir que, en la Constitución reformada, el concepto de gobierno se emplea en dos sentidos distintos. Uno es el criterio clásico adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de América (acogido aquí en 1853) que concibe al Gobierno Federal como el conjunto de los tres poderes u órganos fundamentales del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) (9). Otro, más afín con conceptualización proveniente del derecho continental europeo, entiende, por gobierno al Jefe y a los órganos superiores de la Administración (Ministros) con responsabilidad política y no solamente administrativa, a la inversa de la situación de los funcionarios permanentes que gozan de estabilidad sin asumir responsabilidad política. El gobierno es, en este esquema, la cabeza de la Administración (10).

En rigor, cuando la Constitución prescribe que el Presidente es el Jefe del Gobierno lo que está diciendo es que es el Jefe de la Administración y el titular de la zona de reserva constitucional que pertenece al Poder Ejecutivo (11)

V. La atenuación del poder presidencial

Hemos dicho, en otra ocasión (12), que la reforma constitucional ha atenuado el presidencialismo en una mínima proporción y, en este aspecto, se impone una interpretación razonable y armónica de sus preceptos a fin de evitar disfuncionalidades o situaciones de bloqueo constitucional.

Básicamente, el poder presidencial resulta ahora atenuado en tres sentidos. El primero, al establecer la prohibición genérica que le veda ser titular de facultades delegadas por el Congreso. Aunque esta interdicción constitucional deja fuera de ella a las delegaciones relativas a materias de Administración --que por lo común constituyen un núcleo de magnitud considerable-- lo que resulta expresamente prohibido por la Constitución, después de la reforma de 1994, es el dictado por el Poder Ejecutivo de normas delegadas de naturaleza penal, civil o comercial, entre otras.

Por lo demás, la atribución al Congreso para remover al Jefe de Gabinete "por el voto de la mayoría absoluta de cualquiera de las Cámaras" (13) traduce otra atenuación del presidencialismo ya que se trata de un órgano, que goza de la confianza del Presidente y actúa bajo su dirección política y administrativa, que es posible remover discrecionalmente por el Congreso a través de una moción de censura. Y también, en este contexto de atenuación de los poderes del Presidente se ubica el deber del Jefe de Gabinete de concurrir al menos una vez por mes al Congreso para informar sobre la marcha del gobierno.

El tercero de los aspectos en que se ha atenuado el presidencialismo (para la doctrina que sostenía la constitucionalidad --bajo ciertas condiciones-- de los decretos de necesidad y urgencia) radica en las prohibiciones que, en razón de la materia objetiva, ha introducido el art. 99, inc. 3° de la Constitución Nacional así como en el procedimiento que debe observarse para que su emisión sea constitucionalmente legítima (v. gr. aprobación en acuerdo de Gabinete y envío dentro de los diez días a la Comisión Bicameral Permanente).

VI. Articulación de los poderes del Jefe de Gabinete con los que la Constitución atribuye a los Ministros

La relación que vincula al Jefe de Gabinete con los Ministros constituye uno de los principales problemas interpretativos que plantea la Constitución reformada habida cuenta que no ha sido resuelto expresamente y que existen normas que abonan una u otra interpretación constitucional.

A favor de la configuración de una relación jerárquica entre el Jefe de Gabinete y los Ministros se encuentran las siguientes facultades: 1) la presidencia de las reuniones de Gabinete en caso de ausencia del Presidente (art. 100, inc. 5°, Constitución Nacional), 2) la de hacer recaudar las rentas de la Nación y de ejecutar la ley de presupuesto (art. 100, inc. 7°, Constitución Nacional) y 3) la más genérica, que le atribuye la de "ejercer la administración general del país" (art. 100, inc. 1°, Constitución Nacional), lo que le permite ejercer el poder de avocarse.

En sentido contrario a la existencia de una relación jerárquica el encabezamiento que figura en el Capítulo IV, de la Sección II, equipara al Jefe de Gabinete con los Ministros al igual que los preceptos concernientes al refrendo de los actos del Poder Ejecutivo (art. 100, parte 1ª, Constitución Nacional) a lo que cabe añadir la atribución de coordinar las reuniones de los Ministros.

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, que se trata de una relación jerárquica pues, de lo contrario, carecería de todo sentido la facultad que le atribuye el art. 100, inc. 1°, para "ejercer la administración general del país".

De todos modos la ley que determine la organización y facultades del Jefe de Gabinete y de los Ministros va a constituir un elemento de peso en la interpretación constitucional así como la conducta que observe el

Presidente para zanjar los conflictos que se produzcan entre ellos.

VII. La remoción del Jefe de Gabinete por el Congreso a través de una moción de censura

El art. 101 de la Constitución reformada ha introducido dentro del sistema presidencialista una técnica propia de los regímenes parlamentarios que habilita al Congreso a interpelar al Jefe de Gabinete a los efectos del tratamiento de una moción de censura en cuyo caso se requiere el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Esa moción de censura puede desembocar en la remoción del Jefe de Gabinete por el Congreso pero, en tal caso, la norma citada prevé una mayoría especial en ambas Cámaras, al prescribirse que este funcionario constitucional sólo puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

Como puede advertirse el diseño del sistema aplicable es algo complejo y permite que una mayoría accidental del partido de oposición en cualquiera de las Cámaras pueda provocar una moción de censura, con el voto de la mitad más uno de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, así como su remoción mediante menores requisitos para configurar la mayoría absoluta (que no se calcula sobre la totalidad de los miembros de cada Cámara) aunque esa mayoría se requiere en ambas Cámaras.

Porque si el régimen parlamentario implica un sistema de partidos políticos altamente evolucionado (14) la introducción de la técnica de la moción de censura y de la consiguiente remoción del Jefe de Gabinete podría llegar a generar situaciones conocidas como de bloqueo constitucional, en la medida en que el Presidente carece del poder de compensar el ejercicio abusivo de la potestad parlamentaria (por lo demás, totalmente discrecional, a diferencia del juicio político) mediante la disolución del Congreso (15).

Sin embargo, creemos que esa situación de bloqueo constitucional, que obligaría al Presidente a negociar forzosamente con la oposición la integración del Gabinete y la designación de su Jefe, no se puede presentar en nuestro régimen presidencialista que instituye un Ejecutivo unipersonal (art. 87, Constitución Nacional) cuyo mandato no depende de los vaivenes de las mayorías parlamentarias y que al desempeñar la jefatura del Gobierno es la cabeza de la Administración.

En consecuencia, en nuestro régimen constitucional, la marcha de la Administración no se puede paralizar por la remoción del Jefe de Gabinete cuyas funciones (excepto las privativas) serán, en ese caso, asumidas por el Presidente de la República. Claro está que, en tal supuesto, el Presidente no puede ejercer aquellas facultades que requieren de la participación exclusiva del Jefe de Gabinete sino únicamente las propias (implícitas o inherentes) y las que tiene atribuidas en forma concurrente o que ha delegado en dicho funcionario constitucional.

VIII. La asignación constitucional de facultades privativas al Jefe de Gabinete

Entre las facultades que el art. 100 de la Constitución Nacional prescribe que le corresponde ejercer al Jefe de Gabinete, hay algunas que resultan privativas de este funcionario constitucional en cuanto le han sido asignadas en forma exclusiva. Sin embargo, la exclusividad de tales facultades no afecta la relación jerárquica que mantiene con el Presidente, así como los Ministros en la Constitución anterior (art. 97, Constitución Nacional) y en la reformada (art. 103, Constitución Nacional) podían y pueden tomar por sí solos resoluciones en lo que concierne al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

Pero mientras en las demás facultades (concurrentes o delegadas) el Presidente siempre puede asumir la competencia a través de la figura de la avocación (que emana de su potestad de mando o jerárquica) en las facultades privativas hay una razón de especialidad que hace que sólo el Jefe de Gabinete sea el órgano con idoneidad constitucional específica para participar con su voluntad en el acto administrativo presidencial o para ejercer la función asignada por la Constitución.

Con todo, esta calidad privativa de los poderes del Jefe de Gabinete se revela en escasas normas constitucionales, a saber: a) presidir las reuniones de Gabinete en caso de ausencia del Presidente (art. 100, inc. 7°, Constitución Nacional); b) refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso (art. 100, inc. 12, Constitución Nacional); c) la intervención y el refrendo en el procedimiento previsto para el dictado de los reglamentos de necesidad y urgencia.

IX. Interpretación de la cláusula transitoria concerniente a las facultades del Presidente hasta la asunción del Jefe de Gabinete

Como es sabido, la cláusula transitoria duodécima estatuye que el Jefe de Gobierno será designado el 8 de julio de 1995 estableciéndose que hasta ese momento sus facultades serán ejercidas por el Presidente de la República.

La hermenéutica de esta norma conduce a sostener, como regla interpretativa, que el precepto transitorio se

refiere únicamente a las facultades privativas del Jefe de Gabinete.

Una interpretación contraria sería a todas luces irrazonable en tanto implicaría la negación del sistema presidencialista previsto por la Constitución y de la relación jerárquica que opera entre el Jefe de Gobierno y el Jefe de Gabinete, al cercenarle al Presidente el poder de avocación o el ejercicio concurrente de algunas facultades (v.gr. la relativa a hacer recaudar las rentas, atribuidas al Jefe de Gabinete).

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

- (1) idea plasmada en la Constitución Nacional (art. 100) reconoce como antecedentes los trabajos producidos por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado por dec. 2446/85 (Adla, XLVI-A, 15).
- (2) la distinción entre eficacia y eficiencia véase: GONZALEZ PEREZ, Jesús - GONZALEZ NAVARRO, Francisco, "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común", ps. 161-165, Madrid, 1993.
- (3) "Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia". ps. 49-57, Buenos Aires, 1986; ver también ALFONSIN, Raúl, "Núcleo de Coincidencias Básicas", en La Ley, 1994-D, 824.
- (4) Francia, donde se atribuye la jefatura del gobierno al Primer Ministro, se habla de un "bicefalismo administrativo" que no implica establecer una relación jerárquica con el Presidente ni, por ende, habilita a éste a ejercer el poder de avocación de las facultades atribuidas al Primer Ministro (cfr. VEDEL, Georges - DELVOLLE, Pierre, "Droit Administratif", ps. 70-76, especialmente p. 72, París).
- (5) VANOSSI, Jorge Reinaldo, "¿Modernización parlamentaria?", en ED, diario del 20/9/93, p. 1, reconoce que las prácticas representativas han sido muy escasas entre nosotros no obstante el modelo constitucional adoptado.
- (6) MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, p. 525, Buenos Aires, 1990.
- (7) los poderes implícitos e inherentes en el sistema constitucional argentino véase: AJA ESPIL, Jorge A., "Constitución y Poder. Historia de los poderes implícitos y de los poderes inherentes", especialmente p. 140 y sigtes., Buenos Aires, 1987.
- (8) gr. la facultad del Jefe de Gabinete concerniente al refrendo de los decretos de necesidad y urgencia (arts. 99 inc. 3° y 100 inc. 13, Constitución Nacional).
- (9) este sentido constitucional de gobierno cabe mencionar los arts. 1° y 4° de la Constitución Nacional.
- (10) CASSESE, Sabino, "Le basi del Diritto Amministrativo", ps. 344-348, 9ª ed., Torino, 1991, afirma que la Administración es un instrumento del gobierno con el que mantiene una dependencia orgánica y funcional. También se ha dicho que la organización administrativa estatal se presenta hoy, en todos los Estados, como el aparato del gobierno (cfr. GIANNINI, Massimo Severo, "Diritto amministrativo", p. 67, volumen primero, Milán, 1970).
- (11) Miguel S., op. cit., t. I, p. 249 y sigtes., afirma que constituye un "obvio corolario del principio de separación de poderes" y que las competencias que la integran son propias y exclusivas (p. 251).
- (12) Juan Carlos, "El Jefe de Gabinete y las facultades del Presidente", en La Nación del 29 de setiembre de 1994, p. 9.
- (13) 101 de la Constitución Nacional.
- (14) LINARES QUINTANA, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", t. IX, p. 211, Buenos Aires, 1962.
- (15) como acontece en la Constitución de la V República Francesa de 1958 (art. 12).