

El Jefe de Gabinete de Ministros.

Breve estudio de la relación que lo vincula con el Presidente de la Nación y los demás ministros.

Javier I. Barraza

SUMARIO: I. Introducción. II. La relación con el Presidente de la Nación. III. La relación jerárquica. IV. Diferencia entre responsabilidad política y el ejercicio de la Administración. V. La jerarquía del Presidente. VI. Antecedentes que refuerzan el criterio expuesto. VII. La relación de supervisión. VIII. Relación con los ministros. IX. Conclusiones.

I. Introducción.

El Jefe de Gabinete de Ministros está subordinado a las directivas presidenciales, podría decirse que el Presidente tiene para con el Jefe de Gabinete de Ministros un vínculo de superioridad jerárquica.

Por otra parte, el Jefe de Gabinete de Ministros tiene para con los ministros una relación jerárquica. Algunos lo han denominado Ministro de rango privilegiado; otros, un *primus inter pares*.

Analizar estas relaciones y despejar algunas dudas y confusiones doctrinales es el objetivo de este artículo.

II. La relación con el Presidente de la Nación.

La relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros es una relación jerárquica. El dato primordial para arribar a esta conclusión está en el Artículo 99, inc. 7, de la Constitución Nacional, que faculta al Presidente de la Nación a designarlo y removerlo.

Otra postura sostiene que se trata de una relación de supervisión o vínculo de control administrativo. Dicha tesis es incorrecta pues pierde de vista nuestra práctica institucional, la fuerte subordinación del Jefe de Gabinete de Ministros hacia el Presidente.

Hubiera sido predicable que el Jefe de Gabinete de Ministros no estuviera subordinado al Presidente ni fuera considerado un ministro más, pues el objetivo de su creación era atenuar el sistema presidencialista y avanzar gradualmente hacia un modelo parlamentario. Nada de eso se logró.

En consecuencia, la relación que vincula al Jefe de Gabinete con el Presidente es jerárquica.

III. La relación jerárquica.

El primer argumento para sostener que la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros es jerárquica, es la contundencia del Artículo 99, inciso 7, de la Constitución Nacional, que faculta al Presidente de la Nación a nombrar y remover al Jefe de Gabinete de Ministros¹ sin el concurso de ninguna voluntad política. Por lo demás, designar y remover es una nota característica de la jerarquía.

A diferencia de los modelos constitucionales europeos, donde existen sistemas de consultas o intervención legislativa, en nuestro país la designación de Jefe de Gabinete de Ministros—como dije— corresponde a la voluntad unipersonal del Presidente. Esto nos da la pauta de la subordinación del Jefe de Gabinete de Ministros hacia éste.

En el sistema italiano, el Presidente del Consejo de Ministros es nombrado por el Presidente de la República, y éste es elegido por el parlamento, por lo que es necesaria la concurrencia de dos circunstancias, por un lado una cuestión de tipo formal, el nombramiento que lo efectúa el Jefe del Estado, y por otro lado, una cuestión sustantiva, la confianza de las Cámaras del órgano Deliberativo, que se traduce en la elección del Presidente del Consejo de Ministros; aspecto sin el cual, el nombramiento efectuado por el Presidente carece de fundamento.

Por otra parte, en el sistema francés también se encuentran diferencias con nuestro Jefe de Gabinete que es designado por la sola voluntad del Poder Ejecutivo Nacional y removido por el Presidente de la Nación, o por el Congreso Nacional, siguiendo el procedimiento trazado en el Artículo 101 de nuestra Constitución Nacional². En tanto que en Francia, el Presidente nombra y remueve al Primer Ministro, pero en el segundo supuesto,

¹ El Artículo 99, inciso 7, de la Constitución Nacional establece que el Presidente de la Nación tiene la siguiente atribución: “Nombrar y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado, por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución”.

² Sobre el particular el Artículo 101 de la Constitución Nacional establece: “El Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”.

no lo puede hacer cesar y solo es viable cuando el Primer Ministro presenta su dimisión. Es del caso destacar que la dimisión del gobierno del Primer Ministro puede ser un acto voluntario de éste, o como consecuencia de la aprobación de la Asamblea de una moción de censura, o de la desaprobación de su programa, o de una declaración de política general del Gobierno, según lo establezca la Constitución francesa.

Por otra parte, si bien el Presidente puede designar y remover al Jefe de Gabinete de Ministros, no debemos olvidar que el Artículo 101 de nuestra Ley Fundamental prevé la facultad del Congreso de la Nación de interpelar al Jefe de Gabinete de Ministros a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y su remoción por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras. Sin embargo, esta facultad del Congreso se limita a la remoción del Jefe de Gabinete, no habiéndose contemplado la posibilidad de participación de aquél en su designación.

Luego de estas aclaraciones, y con el objeto de mostrar la singularidad de nuestro Jefe de Gabinete, en donde su designación depende exclusivamente del Presidente de la Nación, lo cual trasunta un vínculo de jerarquía, pasaremos a tratar el tema relativo a sus funciones y su repercusión en la relación entre ambas figuras.

IV. Diferencia entre responsabilidad política y el ejercicio de la Administración.

La doctrina ha señalado: “[...] el Presidente gobierna y el Jefe de Gabinete administra. Lo expuesto quiere decir que el Presidente ejerce la acción de impulso direccionado, mientras que el Jefe de Gabinete ejerce esa acción permanente, concreta, normalmente particularizada, de oficio, heterogénea, que se denomina administración”³.

Asimismo, “se advierte que el Poder Ejecutivo ha conservado su carácter de unipersonal, habiéndose reforzado esta concepción con fórmulas que suponen la existencia de una relación jerárquica entre el Presidente y el Jefe de Gabinete. Esa relación encuentra apoyo en varias prescripciones constitucionales [...]”⁴.

A juicio de Bianchi no resulta claro que el Presidente sea el responsable de la Administración y el Jefe de Gabinete tenga el ejercicio de la Administración general. Así, expresa que “de esta dicotomía de funciones parece desprenderse que al Jefe de Gabinete le corresponderá, a partir de ahora, ejercer las funciones que antiguamente ponía en cabeza del Presidente el inciso 1 del Artículo 86. No es perfectamente claro, sin embargo, qué significa ser el responsable político de la Administración. Parecería que el Presidente retiene la Jefatura de la Administración, pero con el ‘gerenciamiento administrativo’ del Jefe de Gabinete”⁵.

³ Barra, Rodolfo Carlos, *El Jefe de Gabinete en la Constitución Nacional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1994.

⁴ Cassagne, Juan Carlos, “En torno al Jefe de Gabinete”, en *LL*, 5 de diciembre de 1994.

⁵ Bianchi, Alberto, “Una primera aproximación a la reforma constitucional”, en *ED*, tomo 159, p. 1002 y sigs.

V. La jerarquía del Presidente.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 99, inciso 2, de nuestra Ley Fundamental, el Presidente de la Nación expide las instrucciones y los reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. Así, el Primer Magistrado podría impartirle instrucciones al Jefe de Gabinete de Ministros para poner en ejecución aquellas leyes. Por lo contrario, dicha facultad no se encuentra en el texto constitucional atribuida al referido Jefe.

Por su parte, el Artículo 100, inciso 4, de nuestra Carta Magna faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente. Cabe señalar que el Presidente puede delegar en el Jefe de Gabinete y también puede indicarle las cuestiones que debe resolver.

Por lo demás, respecto de la materia presupuestaria, el Artículo 99, inciso 10, de la Ley Fundamental dispone que el Poder Ejecutivo Nacional supervisa el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.

De este artículo surgen dos fundamentos para aseverar que el Jefe de Gabinete está subordinado al Presidente de la Nación mediante una relación jerárquica.

1) El presupuesto es el instrumento de dirección de la política económica de la Nación, el grado de dirección depende de los cambios que pueden realizarse en la magnitud y en el contenido del presupuesto con el propósito de influir en la cantidad y el carácter de las actividades económicas⁶. La fijación del gasto queda en cabeza del Congreso de la Nación, como lo dispone el Artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional; sin perjuicio de ello, le compete al Poder Ejecutivo Nacional elaborar el proyecto de ley de presupuesto; esta facultad no podría estar en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros, puesto que de tal forma podría establecer la política económica de la Nación, cuestión que por cierto no se ha querido poner en su competencia, por ser inherente a la jefatura de gobierno. Lo que sí se ha dejado en la órbita del Jefe de Gabinete de Ministros es la ejecución de esa política preestablecida. Este es un aspecto más, en el cual queda confirmada la relación jerárquica.

2) La facultad de control que tiene el Presidente respecto de aquella ejecución: tal facultad de control del Primer Magistrado solo es comprensible en una relación de jerarquía. En definitiva el control es una manifestación del poder de mando propio de la relación jerárquica.

VI. Antecedentes que refuerzan el criterio expuesto.

Se observa que en la Constitución Nacional de 1853-60, el Artículo 86 prescribía: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1° Es el jefe supremo de la Nación y *tiene a su cargo* la Administración general del país”.

⁶ Barraza, Javier I., *El control de la Administración pública*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 1995, p. 43 y sigs.

Mientras que el Artículo 100, inciso 1, de la Carta Magna dispone: “Al Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde [...] 1. *Ejercer* la Administración general del país [...]”. En tanto que el Artículo 99, inciso 1, del mismo cuerpo legal prevé: “El Presidente de la Nación [...] es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y *responsable político* de la Administración general del país”.

Existe una diferencia terminológica entre el anterior Artículo 86, inciso 1 y el Artículo 100, inciso 1. En efecto, el primero utiliza la expresión “tiene a su cargo”, mientras que el artículo referido en segundo lugar reza “ejerce”; lo que induce a pensar que entre ambas expresiones existe una diferencia de grado.

Por otra parte, en el Artículo 99, inciso 17, de la Constitución Nacional se prevé que el Presidente de la Nación “puede pedir al Jefe de Gabinete de Ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la Administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos”.

VII. La relación de supervisión.

Cierta doctrina entiende que existiría una relación de supervisión o vínculo de control administrativo entre el Poder Ejecutivo y el Jefe de Gabinete de Ministros.

Así, se ha expresado: “[...] coincidimos en la existencia de una ‘relación jerárquica’ cuando el Jefe de Gabinete ejerce facultades delegadas por el Presidente, conforme lo previsto por el Artículo 100, inciso 4, de la Constitución. Pero no cuando actúa en ejercicio de atribuciones que le han sido otorgadas en forma directa por la Constitución: administración general del país, nombramiento de los empleados de la Administración, hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional [...]”⁷.

La posición del referido autor no tiene en cuenta la realidad que circunda al Jefe de Gabinete de Ministros, quien rinde diariamente cuentas de su accionar al Presidente de la Nación. También, pierde de vista que el Presidente designa y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros. Por lo demás, esta postura también olvida que el Jefe de Gabinete de Ministros cuenta con una oficina en la sede de la Casa de Gobierno. ¿Cuál es la razón de tener una oficina contigua al despacho presidencial? La respuesta es muy simple, su permanencia depende de la voluntad presidencial y del cumplimiento de sus instrucciones.

VIII. Relación con los ministros.

Se podría inferir que el Jefe de Gabinete de Ministros es un ministro de rango privilegiado. Así, el Artículo 100, inciso 5, de la Constitución Nacional, dispone que ante la ausencia del Presidente, las reuniones de gabinete son presididas por aquél⁸.

⁷ Fleitas Ortiz de Rozas, Abel, “El Jefe de Gabinete de Ministros: perfiles e interrogantes”, en *LL*, 28 de junio de 1995.

⁸ El Artículo 100, inciso 5, de la Norma Fundamental establece que le corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros: “Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente”.

Por otra parte, el ejercicio de la Administración general del país no está concedido a ningún ministro; se encuentra en cabeza del Jefe de Gabinete de Ministros, lo cual implicaría una relación de superioridad respecto de los demás ministros.

Esto también me lleva a sostener que al ejercer la Administración general del país, su acción se extiende al resto de los ministerios, por lo que puede resolver los recursos jerárquicos que se plantean en el seno de los distintos ministerios.

Asimismo, el Jefe de Gabinete de Ministros puede pedir informes, y conforme su superioridad jerárquica, avocarse; salvo cuando una norma expresamente lo prohíba.

En el aspecto financiero, el Jefe de Gabinete de Ministros tiene facultades que lo diferencian claramente de los demás ministros secretarios, al establecer la normativa constitucional que le corresponde hacer recaudar las rentas de la Nación, y ejecutar la ley de presupuesto. Cabe recordar que en la Constitución de 1853-1860 tales facultades estaban reservadas al Presidente de la Nación; de ninguna manera se concedía esto a un ministro determinado o a un grupo de ellos. En la Constitución reformada esto pasa a ser facultad del Jefe de Gabinete, con la facultad de supervisión propia de quien tiene la responsabilidad política de la Administración general del país, el Presidente de la Nación.

Asimismo, el Jefe de Gabinete de Ministros dicta decisiones administrativas, a diferencia de los ministros, que dictan resoluciones. Si el Jefe de Gabinete y el ministro están en una situación de paridad, ¿cuál es la razón para establecer tal distingo? A nuestro juicio, la diferenciación está basada precisamente en esta relación de jerarquía del primero para con los segundos. Sin perjuicio de ello, y por una mala técnica de asesoramiento, el Jefe de Gabinete de Ministros, además de emitir decisiones administrativas, emite resoluciones para regular situaciones de su ámbito interno. A mi juicio, tal diferenciación confunde las cosas, pues si así fuere, el Presidente también podría emitir resoluciones para regular cuestiones del ámbito interno. Y en el caso de los ministros, ¿cómo hacemos para diferenciar cuestiones que hacen al ámbito de su respectivo ministerio y las cuestiones que exceden ese marco? Este es un punto donde se nota el mal asesoramiento que ha sufrido el Jefe de Gabinete de Ministros en estos últimos tiempos.

Otro de los aspectos donde se observa una distinta paridad entre las funciones del Jefe de Gabinete de Ministros y los demás ministros secretarios, es en lo concerniente a la legalización de los actos administrativos que emanan del Poder Ejecutivo Nacional y del Jefe de Gabinete. En efecto, la regla del Artículo 102 de la Constitución Nacional es que cada ministro es responsable de los actos que legaliza, y solidariamente de los que acuerda con sus colegas. Es decir, que cada uno de los ministros secretarios que conforman el Poder Ejecutivo Nacional deberán refrendar los actos administrativos de que se trate (ya sean decretos o decisiones administrativas), dentro del marco de las competencias atribuidas por la Ley de Ministerios vigente.

A su vez, la Constitución Nacional estipula expresamente en qué casos los reglamentos deberán contar con el refrendo del Jefe de Gabinete de Ministros, a saber: decretos reglamentarios de las leyes, decretos que dispongan la prórroga de las sesiones extraordinarias, los mensajes del Presidente que promuevan la iniciativa legislativa, los decretos

que ejercen facultades delegadas por el Congreso Nacional. A su vez, la Ley Fundamental prevé que el Jefe de Gabinete de Ministros refrendará juntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia, y los decretos que promulgan parcialmente leyes.

La pregunta que deviene indefectible es: ¿qué ocurre en el caso del dictado de un decreto vinculado con competencias propias del aludido Jefe? ¿Quién lo debe refrendar? La Constitución Nacional no otorga una solución al respecto; sin embargo, el Artículo 6° del Decreto N° 977 del 6 de julio de 1995 estipula en estos casos la legalización del acto por parte del Jefe de Gabinete de Ministros, sin perjuicio del refrendo del ministro secretario del área que también deberá constar.

De conformidad con este precepto constitucional, el Artículo 3° del citado decreto establece que el Jefe de Gabinete de Ministros y los ministros secretarios refrendarán y legalizarán con su firma los actos del Presidente de la Nación, del modo que dispone la Constitución Nacional, la Ley de Ministerios vigente y el decreto referido.

IX. Conclusiones.

De las normas reseñadas surge claramente que el Presidente de la Nación tiene un vínculo de jerarquía hacia el Jefe de Gabinete de Ministros; prueba de ello es la potestad de designarlo y removerlo.

No obstante las claras normas constitucionales, no debemos olvidar que el objetivo de la creación del Jefe de Gabinete de Ministros era establecer un fusible político que frente a determinadas crisis resignara su cargo y mantuviera incólume la figura presidencial. Obviamente, esto no se plasmó en la reforma constitucional, y solo se dejó para el Jefe de Gabinete de Ministros el ejercicio de la Administración general del país, en tanto que el Presidente de la Nación es el responsable político de la Administración.

Por otra parte, y para distorsionar más al Jefe de Gabinete de Ministros, la Procuración del Tesoro de la Nación lo considera un ministro más; no obstante las normas constitucionales que lo colocan por encima de los ministros.

La reforma constitucional con su tono esperanzador no ha alcanzado los logros que se declamaban; así lo estimo al observar el estado de las instituciones. Poseemos técnicas jurídicas avanzadas, lo cual nos hubiera posibilitado un grado de vida mejor, pero el notable grado de corrupción que se observa en los operadores políticos y jurídicos nos lleva al quiebre de las instituciones. Muy pocos tienen la autoridad moral, pues oscilan de una tendencia a otra, en el medio de forcejos y de actitudes reñidas con la ética.

No obstante, queda un intersticio de esperanza. Los dirigentes deben intentar acabar con la corrupción y el autoritarismo que son nuestras más desafortunadas tradiciones, que se transmiten de generación en generación, como una enfermedad hereditaria. Podemos tener instituciones serias y respetadas, y no es cuestión de inteligencia o de pericia técnica, sino de comportamiento honrado y conciencia cívica.