



**UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Carrera de Abogacía**

**2011**

**Tutor:** Stella Maris Monti.

**Alumno:** Guillermo Genzler.

**Título al que aspira:** Abogado.

**Fecha de Presentación:** 2011.-

## **2. Resumen.**

En la presente investigación que vamos a desarrollar trataremos la problemática abordada en los siguientes capítulos:

En el primer capítulo desarrollaremos la historia constitucional argentina, y ahondaremos en la división de poderes; especificando cuáles son las funciones de cada uno de ellos. Existiendo una relación interorganica entre ellos; como así también detallaré la incidencia de la Reforma del 94.

En el segundo capítulo trabajaremos sobre las otras formas de gobierno que existen a lo largo del mundo, por lo tanto no hay sistemas democráticos y presidencialistas sino también hubo y hay sistemas totalitaristas. Esta última es la expresión máxima de abuso de poder.

En el tercer capítulo se analizarán todos aquellos Reglamentos que tiene el Poder Ejecutivo para abusar por sí mismo con sus propios actos. Se demostrará detalladamente el Decreto de Necesidad y Urgencia ya que es la mayor manifestación de avasallamiento.

En el cuarto capítulo se profundizará en las formas de participación semidirecta de los ciudadanos para poder involucrarse en las tomas de decisiones legislativas.

En el capítulo quinto, para ir cerrando el trabajo se tratará el juicio político como sanción al Presidente por caer en algunas de las causales estipuladas y para que en algún punto el Jefe de Estado se vea controlado por los demás.

El sexto y último capítulo está dedicado a la conclusión final y a las propuestas.

Luego de desarrollar toda la temática, se pretende llegar a una conclusión que permita dar solución a la problemática planteada, y a la demostración de la hipótesis determinada y al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Una vez presentadas las conclusiones se describirán las propuestas de trabajo que surgieron de la investigación llevada a cabo.

## **2. Introducción.**

Dentro del área del Derecho nos encontramos con el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, el cual es el objeto de mi investigación.

El Tema a desarrollar pertenece al área del Derecho Constitucional y es la incidencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

El título propuesto para la presente tesis es el 'Debilitamiento del P.L. ante el P.E.', fue elegido en base a los constantes abusos generados por el Presidente en el ejercicio de sus funciones bastardeando la voluntad del pueblo.

Frente al tema planteado surgieron múltiples interrogantes los cuáles sirvieron como generadores del problema de investigación. Los mismos llevaron a plantear como problema a investigar:

Los mismos llevaron a investigar los diferentes problemas:

¿Cuál es la incidencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo?

Plantear el presente problema implica la búsqueda de amplias fuentes bibliográficas y jurisprudenciales, como también conceptualizaciones de diferentes autores sobre la temática, que a través de la lectura comprensiva y crítica se pueda llegar a desarrollar ampliamente el tema.

Frente a este problema de investigación se propuso como hipótesis, que luego al finalizar el trabajo, será verificada o refutada, la siguiente premisa: El debilitamiento del Poder Legislativo producido por abuso del Poder Ejecutivo.

Al Formular el problema de investigación fue necesario determinar objetivos. En este caso se acordó como objetivo general, el de conocer cuáles son las consecuencias que produce el abuso del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

- Atribuciones del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

- Funciones Legislativas del Poder Ejecutivo

También se acordaron objetivos tales como

- Conocer cuáles son los efectos que produce, la incidencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

- Describir el funcionamiento de cada uno de los Poderes dentro de las formas de Gobierno del Estado Nacional.

- Analizar la incidencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

Se demostrarán puntos de tesis como son:

- El poder goza de super poderes avasallando las funciones legislativas del Estado
- La fragilidad del Poder Legislativo implica la no representación de las provincias y del pueblo.

En cuanto al marco teórico considero que el Poder Ejecutivo es que lidera la actividad del estado porque tiene la mayor cantidad y diversidad de funciones gubernamentales, debido a las tareas vitales que debe asumir, las cuales no puede dejar de cumplirlas por las diferentes áreas de la vida de la comunidad en el que actúa, donde algunas de sus actividades son momentáneas y simultáneas.

Es el poder estatal más dinámico, el que impulsa la gestión de gobierno, el que administra manejando información, el que está en permanente contacto con los diferentes problemas del Estado y, en general, el que tiene la conducción política de la Nación.

La función administrativa del Poder Ejecutivo no se puede suspender, por ser una función práctica, concreta y continua. Y es debido a estas razones, que se intenta justificar que en este poder se de iniciativa a muchos proyectos de leyes del gobierno.

Es tanta la importancia que tiene este poder que suele generar la ambición de poder por parte de quienes lo ejercen, ya sea para perpetuarse en el cargo, ya sea para influir y presionar sobre los otros dos poderes, y así terminar por dominarlos para llevar a cabo actividades que favorezcan a su partido o a sí mismos. En consecuencia, hay que asegurar un equilibrio de poderes, en donde el Legislativo, el Judicial y el pueblo, puedan actuar para corregir los errores o irregularidades, manteniendo la separación de poderes evitando la connivencia de los mismos.

La tarea de administración es ejercida por un equipo, en donde ministros y secretarios (colaboradores o auxiliares del Presidente de la Nación) se especializan en cada área específica de la administración pública, siendo coordinados y dirigidos por el Mandatario.

Por esto es necesario que el Presidente elija y remueva a sus colaboradores cuando lo crea necesario, y así contar con autoridad para rechazar, modificar o aceptar las propuestas de sus auxiliares con el objeto de satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad.

El Presidente y sus auxiliares no solo son responsables ante el Congreso (ya que éste puede removerlos a través del Juicio Político), sino que también lo son ante el Pueblo, quienes a través del voto, juzgan de acuerdo a las respuestas que el Poder Ejecutivo le da a sus demandas.

Cuando la ciudadanía elige las autoridades para el Poder Ejecutivo, no solo elige a un Presidente, sino también a un Vicepresidente para que representen al pueblo en la administración del Estado. El vicepresidente es el sucesor del Primer Magistrado cuando éste por diferentes razones tiene que dejar transitoria o definitivamente su cargo, por lo tanto no tiene que cumplir funciones legislativas en el Parlamento. Sin embargo, el Vicepresidente cumple sus tareas en un poder diferente por el cual el pueblo lo eligió, y esto es así porque su gestión consiste en ser el Presidente de la Cámara de Senadores.

### **Principales Atribuciones y Funciones del Poder Ejecutivo.**

El análisis de las atribuciones constitucionales del Presidente no deja lugar a dudas de que es el principal órgano de dirección política.

**Atribuciones de organización institucional y político-administrativa:** es el responsable político de la administración general del país, administración que es ejercida por el Jefe del Gabinete de Ministros. Designa –con el acuerdo del Senado- a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los jueces federales; designa o remueve a los altos funcionarios diplomáticos ( con acuerdo del Senado); nombra y remueve al Jefe de Gabinete, a los demás ministros, oficiales de su secretaría, etc.; inaugura anualmente las sesiones del Congreso, en cuya oportunidad da cuenta al Poder Legislativo del estado de la Nación y recomienda la consideración de las medidas que juzga oportunas y convenientes; declara el estado de sitio en caso de ataque exterior o de conmoción interna ( en el caso de que el Congreso no este sesionando); decreta la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires en el caso en que el Congreso esté en receso ( y debe convocarlo entonces para tratar la cuestión); etc.

1- **Atribuciones económico-financieras:** supervisa la tarea del Jefe de Gabinete respecto de la recaudación de las rentas nacionales y de su inversión de acuerdo con la ley de presupuesto.

2- **Atribuciones militares:** como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, dispone de dichas fuerzas y ordena su distribución, entrada en operación, etc.

3- **Atribuciones relativas al manejo de las relaciones exteriores:** es el jefe de Gobierno, es decir, el máximo representante de la República ante la comunidad internacional. Concluye y firma tratados internacionales (lo que no significa su inmediata entrada en vigencia, sólo fija su texto, es necesario que el Congreso lo

apruebe); recibe a representantes de otras potencias extranjeras y admite a sus cónsules; declara la guerra y ordena represalias con autorización del Congreso).

4- **Funciones colegislativas:** participa de la formación de leyes, las promulga; dicta decretos reglamentarios para la aplicación de las mismas; ejerce el derecho de veto, con el que puede oponerse total o parcialmente a la sanción de una ley; convoca a sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso y puede prorrogarlas, etc. La reforma de 1994 ha establecido que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta, emitir disposiciones de carácter legislativo. Sin embargo, admite que en ciertas circunstancias excepcionales el P.E. dicte decretos de “necesidad y urgencia”, que constituyen disposiciones legislativas sancionadas sin la intervención del Congreso. Se limita esta atribución excepcional excluyendo de ella lo referido a materia penal, tributaria, electoral y al régimen de los partidos políticos. Además, estos decretos de “necesidad y urgencia” deberán ser sometidos en un plazo perentorio a la consideración del Poder Legislativo.

5- **Funciones Judiciales:** el presidente esta facultado a para conceder indultos y para conmutar penas.

Dentro de las técnicas que voy a utilizar son las cualitativas para demostrar la incidencia del P.E. ante el P.L. En esta variedad utilizaré Jurisprudencia, Doctrina reconocida, Páginas Webs.

## CAPÍTULO I

### DERECHO CONSTITUCIONAL

**SUMARIO: 1. Introducción; 2. Historia Constitucional Argentina; 3. Forma de gobierno y estado de nuestro país 4. Regimenes presidencialistas y parlamentaristas 5. Características del Poder Legislativo 6. Características del Poder Ejecutivo 7. Funciones legislativas del Poder Legislativo; 7.1. Decretos de Necesidad y Urgencia 7.1.1. Concepto de DNU 8. Reforma del 94; 9. Desplazamiento hacia el Poder Ejecutivo. 10. Consideraciones finales**

## **1.- Introducción.**

En este capítulo me parece interesante describir las distintas formas de gobierno que existe en el mundo para poder entender mejor a lo largo de la tesis, como se desarrolla en cada sistema.

Describiremos el sistema presidencialista, y parlamentarista sobre todo para así entender mejor de que se trata el abuso de poder que existe en nuestra sociedad.

## **2. Historia Constitucional Argentina.**

Una de las principales características de la república, se encuentra en la división de poderes, como medio de lucha contra el absolutismo. La idea de la división se basa en evitar así, que se concentre el poder en un solo individuo degenerándose en tiranía; ésta teoría la expuso Montesquieu, en “El Espíritu de las Leyes”. Desde ya, que fue elaborada sobre un gobierno monárquico, donde planteaba frenar el abuso de poder con el poder mismo, dividiéndolo en tres partes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Siendo el primero ejercido por un monarca, el segundo por un grupo de personas representativo del pueblo, a fin de evitar la promulgación de leyes tiránicas. Esta teoría comienza a receptarse en países como Inglaterra, Norteamérica y Chile. Entre nosotros, es tomada por Juan Bautista Alberdi, de la Generación del '37, en su libro “Bases y puntos de partido para la Organización Política de la República Argentina”, sostenía la división de poderes y propugnaba por un ejecutivo fuerte, fiscalizado por los otros. Esteban Echeverría, en el “Dogma Socialista” plantea su división sobre la sociedad argentina dividida entre federales y unitarios, viendo en la primera la imagen de la anarquía y aislamiento de los pueblos, y el autoritarismo de los caudillos y los unitarios que fracasaron en todo intento de gobernar la Nación, centralizando el poder en Bs.As., sobre el resto del país. Sostienen entonces el “pensamiento conciliador” tomado por el Congreso Constituyente que sanciona la Constitución Nacional de 1853, con un Ejecutivo fuerte, buscando unificar el pensamiento argentino y organizar la Nación.

## **3. Forma de Gobierno y Estado de nuestro país.**

Nuestra Constitución Nacional: establece como régimen de gobierno para nuestro país, la democracia, donde el poder se constituye de abajo hacia arriba, es decir, que la soberanía reside en el pueblo, el cual goza de plena libertad política. Y dentro de las distintas formas democráticas se adopta la representativa, republicana y federal para la organización política de la Nación.

**FORMA REPRESENTATIVA:** El pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes....<sup>1</sup> Se trata entonces, de una democracia indirecta, donde el pueblo a través del sufragio, elige a sus representantes, quienes integrarán los órganos de gobierno. Consideramos oportuno hacer una mención sobre el voto, como expresión política de la voluntad individual, el cual permite al ciudadano participar en la designación de las autoridades y también aprobar o rechazar ciertos actos de gobierno. En nuestro sistema, el sufragio es universal, es decir, que corresponde a todos los habitantes con excepciones expresas, fundadas en la menor edad, la incapacidad, la condición extranjera, etc. Y además es secreto, obligatorio y directo.

El sistema en el que el pueblo gobierna a través de sus representantes presenta dos formas: a) Representación política de mandato representativo, caso en el que las autoridades, no rinden cuentas por sus decisiones a los electores, sino a frente a los partidos a los que pertenecen (forma que rige en nuestro país). B) Mandato imperativo: los electos deben cumplir estrictamente las instrucciones de los votantes.

**FORMA REPUBLICANA:** Es un concepto que actúa de manera coordinada con el mandato representativo, con sentido democrático, existen otras formas representativas no republicanas, como el caso de las monarquías constitucionales, por ejemplo la de España. Las republicanas, implican una constitución, la división de poderes, la igualdad ante la ley, periodicidad de los mandatos de los funcionarios públicos, responsabilidad de las autoridades y publicidad de los actos de gobierno.

Dentro de estas la más importante es la división de poderes desarrollada a fines de la Edad Moderna, en donde se plantea la idea de la división de las funciones del gobierno como forma de asegurar la libertad de los individuos frente al poder del Estado. Las obras más trascendentes sobre éste tema fue la de John Locke con el “ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL”, y “EL ESPIRITU DE LAS LEYES” de Montesquieu, publicado en 1748, siendo éste último el más representativo de ésta doctrina. Es él quien delinea la división de poderes tal como se la conoce hoy, en legislativo, ejecutivo y judicial, considerando que la concentración de los mismos en una sola persona, amenaza la libertad y que con esa distribución, se crea un sistema de control y equilibrio, en protección de dicha libertad.

**FORMA FEDERAL:** A lo largo de la historia de nuestra organización nacional, se debatió sobre dos posibilidades distintas de gobierno, el unitario, centralizado, con las atribuciones políticas concentradas en el gobierno nacional, y el federal, donde el

Estado nacional se divide en provincias autónomas con un gobierno propio, elegido por los ciudadanos de cada provincia, y el gobierno central se encarga de los asuntos de carácter nacional (como las relaciones exteriores, sanción de leyes nacionales, defensa, etc.); éste es el sistema impuesto por la Constitución de 1853. Hoy las competencias de ambas estructuras gubernativas, se encuentran establecidas en la Carta Magna, debidamente diferenciadas, las del gobierno nacional en los Art. 99 y 75 y las provinciales en los Art. 121 y 129, que establecen expresamente que el gobierno de las provincias conservan todo el poder no delegado en el gobierno nacional, actúan como agentes naturales del mismo para dar cumplimiento a la Constitución y leyes nacionales, contemplando además en el art. 129, el régimen de gobierno autónomo de la ciudad de Bs.As., con un jefe de gobierno propio elegido por el pueblo, un Estatuto organizativo y se constituirá en sede del gobierno nacional. Tenemos entonces, en nuestro país, un federalismo atenuado.

#### Reformas Constitucionales:

Reforma de 1860: No corrige grandes defectos, modifica disposiciones menores; quizás lo más trascendente es que suprime la educación elemental obligatoria por razones económicas, y la equiparación en las tarifas aduaneras en todo el país.

Reforma de 1866: Se modificó el artículo 4, que establecía la frase “hasta 1866”, que trata como se constituye el Tesoro Nacional. Y el artículo 67, que establece al Congreso como institución que legislará sobre la aduana y derechos de importación.

Reforma de 1898: Cámara de Diputados, elegidos directamente por el pueblo, 1 por 33.000 habitantes. Establece el número de 8 ministros que asistan al Presidente.

Reforma de 1949: durante la primera presidencia del General Juan Domingo Perón, la reforma con gran contenido social (salarios y derechos de los trabajadores, ancianidad, educación, cultura, función social de la propiedad, el capital y la actividad económica de la empresa), bajo la consigna de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana.

Reforma de 1957: Gobierno surgido de la llamada “Revolución Libertadora” que derrocó al peronismo. Restablece la constitución de 1853, con sus reformas excepto la de 1949, conservando el artículo 14 bis.

Reforma de 1966 – 1973: Producto del gobierno de facto devenido de la Revolución Libertadora, se dictaron decretos-leyes que modificaron el orden constitucional. El gobierno lo dirigirá la Junta de Comandantes en Jefe. Se destituyen al presidente y todos los gobernadores. Disuelven el Congreso y las Legislatura,

concediendo el ejercicio de sus atribuciones al Presidente. Reglan el jury de enjuiciamiento para los Magistrados. Se redujo el número de ministros. En 1972, mediante el Estatuto Fundamental, restablece el Congreso, menciona la duración de sus miembros, quórum, fijar presupuesto Presidente y Vicepresidente pueden reelegirse sólo una vez.

Reforma de 1976: Junta de Comandantes en jefe del ejército, armada y fuerza aérea, Videla, Massera y Agosti, proceso de reorganización nacional, asumen como Junta Militar el poder político de la República. Se produjo la destitución del Presidente, el Vice y los gobernadores, se disuelve el Congreso y la Legislaturas de provincia, removieron a los miembros de la Corte suprema de Justicia y tribunales inferiores, nombrando a otros. Condena de delitos subversivos.

Reforma de 1983: Se restablece la democracia. Se derogan las actas y estatutos dictados por la Junta. Adhesión al Pacto de San José de Costa Rica, se dictan leyes como la N° 23.077 de “Protección del Orden Constitucional y la vida Democrática”, ley de Partidos Políticos, etc.

Reforma de 1994: Última reforma. Contempla la defensa del sistema democrático, los partidos políticos son considerados como instituciones fundamentales, los derechos a la iniciativa popular, consulta popular, medio ambiente, consumidores y usuarios, garantías procesales. Los senadores se eligen tres por provincia, tres por ciudad de Bs.As., elegidos en forma directa. Atribuciones del Congreso, Auditoría General de la Nación, Defensor del Pueblo, Poder Ejecutivo Nacional, Jefe de Gabinete para atenuar el sistema presidencialista, decretos de necesidad y urgencia, Consejo de la Magistratura, Ministerio Público.

Constitución de la Provincia de Santa Fe: El primer antecedente de carácter constitucional, en la provincia, y fue la primera en el país. El Estatuto de 1819, se trataba de un documento incompleto, que le faltaba gran parte de los elementos que se exigen en la actualidad para calificarse como norma jurídica. Para tal, efecto convocó a una Junta Electoral, el Brigadier Estanislao López. El Cabildo aprobó el documento en Agosto de 1819, y rigió en nuestra provincia con fuerza constitucional. 2

#### **4. Regimenes presidencialistas y parlamentarios.**

Los régimen presidencialistas y parlamentaristas son dos de las formas de gobierno que existen en el mundo. Se llama así, a la forma en que se organiza un gobierno. Dentro de las diferentes posibilidades de las formas de Estado y de gobierno, existen dos sistemas denominados democráticos representativos, el sistema

parlamentario y el presidencialista. A continuación, se expondrán las principales características de cada uno, y como se distribuye el poder.

### **Presidencialismo:**

El Jefe de Estado y de Gobierno, es el Presidente de la Nación, elegido por el pueblo.

Los legisladores son elegidos por el pueblo también.

El Poder Ejecutivo y el Legislativo actúan en forma separada.

El Presidente y sus colaboradores no son responsables políticamente, frente al Parlamento, no pueden remover al Presidente, sólo realizar juicio político por comisión de delitos. Tampoco el Presidente puede disolver al Legislativo. El Senado propone candidatos para las Fuerzas Armadas y los jueces nacionales.

El Presidente de la Nación generalmente preside también su partido, y los legisladores oficialistas, van a apoyar al Ejecutivo, durante su gestión, para confrontar con la oposición. En definitiva, la división es entre partidos. Este tipo de confrontación provoca según como se den las proporciones dentro del Parlamento entre oficialistas y opositores, generándose para el Ejecutivo gran facilidad para gobernar dando lugar a un posible uso despótico del poder, siempre que conserve el liderazgo y apoyo de la opinión pública, porque de lo contrario, los legisladores oficialistas pueden tomar una postura contraria hasta en coincidencia con la oposición, pudiendo causar un fractura en el partido. En caso contrario, justamente por ese tironeo de poder, puede conducirse a una paralización del Estado, haciéndose, buscando desgastar el oficialismo y, a veces, casi imposible aplicar un plan de gobierno, razón por la que a mitad de un mandato presidencial se llevan a cabo elecciones parlamentarias que permiten renovar parcialmente la Legislatura.

Cabe necesario aclarar que el sistema presidencial, no pone el acento en la coordinación de poderes, sino en su separación. A diferencia de lo que sucede en el sistema parlamentario en el cual el ejecutivo es un desprendimiento de la asamblea legislativa, en el presidencial el poder ejecutivo es elegido directamente por la ciudadanía y tiene cierta preeminencia sobre el legislativo con mayor o menor intensidad, según los casos.

### **Parlamentarismo:**

El Poder Ejecutivo en el sistema Parlamentarista es dual. Lo ejerce un jefe de Estado, que es un rey o un presidente electo por el pueblo, y un jefe de Gabinete o Primer Ministro, éste último es el único que tiene responsabilidad política, ante el Parlamento.

Los miembros del Gabinete son al mismo tiempo, miembros de las dos cámaras del Parlamento, porque éste puede controlar mejor a quienes lo conforman.

El Gabinete, está formado por los partidos políticos mayoritarios y funciona en forma independiente del Parlamento.

El rey o presidente, tiene potestad de disolución del Parlamento y puede convocar a elecciones para reintegrarlo.

El Parlamento controla a los miembros del gobierno por el voto de confianza, para apoyar o el de censura para disolver el Gabinete. Eso depende del partido que tenga la mayoría en el Parlamento.

Los presidentes tienen una función de mediador, cuando concentra mucho poder es mal visto, ya que puede disolver el Parlamento, con frecuencia y genera inestabilidad.

En éste sistema, la división es menor, dado que el primer ministro no es elegido directamente por el pueblo.<sup>3</sup>

## **5. Características del Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo es la parte del gobierno que pertenece directamente al pueblo, ya que es el que crea las leyes a las cuales deben atenerse tanto gobernantes como gobernados, de tal modo que el estado de derecho garantice la representación democrática de acuerdo a la voluntad de la sociedad.

La constitución se refiere al Poder Legislativo a través de un órgano, el Congreso, el cual detenta con exclusividad la función legislativa en sentido material, pero no agota en ella el cúmulo de sus competencias, en las que también aparece función administrativa, ocasionalmente función jurisdiccional, y actividad política. El Congreso es un órgano colegiado porque se compone de varios individuos, y es órgano complejo porque cada una de sus cámaras tiene naturaleza de órgano. Es bicameral porque el estado es federal y responde a la teoría de que la cámara de diputados representa al pueblo y la de senadores a las provincias.

La cámara de diputados se compone de representantes de la nación electos el cincuenta por ciento o sea por mitades cada dos años por los ciudadanos y duran en su cargo cuatro años. El Senado se compone con representantes de los distintos estados provinciales y se renuevan a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años dado que su mandato es de seis años. Las facultades privativas de cada una de las cámaras se consideran que no son actos del congreso. Entre las competencias exclusivas de la cámara de diputados se destaca, la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, además debe ser cámara de origen para que

ante ella se presenten los proyectos de ley que propone el cuerpo electoral en ejercicio del derecho de iniciativa popular. También la cámara de diputados tiene la iniciativa para someter a consulta popular un proyecto de ley. Respecto a las competencias exclusivas del senado se encuentra la autorización para que el presidente de la república nombre: a los magistrados de la Corte Suprema, a los oficiales superiores de las fuerzas armadas y el acuerdo para que el presidente nombre y renueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios. Además el art 74 inc. 2 CN obliga a que la ley- convenio de coparticipación federal impositiva tenga origen, para su tratamiento, en la cámara de senadores. En cuanto al Congreso de la Nación el Art. 75 CN condensa el agrupamiento de las competencias que hace la Constitución, aun cuando hay otras fuera de él. Por lo tanto:

- Competencias relacionadas con la organización Económica financiera: "...es competencia del congreso establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda (Art. 75 inc. 6) y proveer lo conducente a la defensa de su valor (Art. 75 inc. 19). El inc. 11, por su lado, asigna al congreso hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras. Además le corresponde legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, que serán uniformes en toda la Nación (Art 75 inc 1). Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación (Art 75 inc 2). El inc.4 del Art. 75 determina la competencia de contraer empréstito, a su vez, el inc. 5 autoriza al congreso a disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional. El inc. 14 del Art. 75 consigna la competencia de arreglar y establecer los correos generales, sin perjuicio que cada provincia pueda tener, en jurisdicción local, mensajerías y otros medios de comunicación. Con los fondos del tesoro nacional, el congreso puede acordar subsidios a las provincias cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios, según sus presupuestos (Art.75 inc. 9). Al congreso le incumbe por imperio del inc. 7 del Art. 75 arreglar el pago de la deuda interior y exterior del estado, pero el ejercicio de esta atribución se ha desplazado hacia el poder ejecutivo, y ha decaído en el ámbito congresional. El inc. 8 dice que debe fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión. Según Bidart Campos esta competencia no es legislativa, por lo que no debería ejercerse mediante la sanción de una ley y que, además, no es potestativo sino obligatorio.

En nuestro derecho constitución las provincias tienen prohibido dictar leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior, en cambio, al congreso compete reglar el comercio internacional o interprovincial, y dictar el código de comercio. El inc. 10 del mismo artículo otorga al congreso la reglamentación de la libre navegación de los ríos interiores y la habilitación de puertos que considere convenientes...”<sup>4</sup>

Competencias relacionadas con la organización institucional: “...el congreso debe dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la Argentina, así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

La cláusula de los pueblos indígenas: el inc. 17 del ya nombrado art. 75 dice así: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la persona jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Las políticas para el desarrollo, la cultura, y las cuestiones poblacionales: se estatuye en el inc. 18 que se debe proveer lo conducente a la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración. También el inc. 19, alude a promover políticas que equilibren el desigual desarrollo de provincias y regiones. Al desarrollo humano se refiere el inc. 17 en orden a los pueblos indígenas.

Las políticas de derechos humanos: el artículo 75 contiene tres incisos claramente alusivos a los derechos humanos, que hacen de eje a otras numerosas menciones del orden democrático y del sistema democrático. El inc. 22 dispone que corresponde al congreso aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede, adquiriendo jerarquía superior a las leyes.

En cuanto a los tratados de integración del inc 24, la constitución fija entre las condiciones para que Argentina se haga parte de una organización supraestatal, la de respeto al orden democrático y a los derechos humanos. Finalmente, el inc. 23 condensa

políticas específicas, en cuanto establece que debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución y por los tratados internacionales...”<sup>5</sup>

Competencias relacionadas con la organización administrativa: “...concede al congreso la competencia de establecer los órganos de administración de justicia, distribuir la competencia entre los mismos y dictar las normas de procedimientos. Además le corresponde crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones se refiere a los beneficios de carácter graciable, decretar honores, es decir condecoraciones, y conceder amnistías que es disponer el olvido o perdón de delitos.

Funciones coejecutivas: por el inc. 21 el congreso admite o desecha los motivos de la dimisión del presidente o vicepresidente de la república, y declara el caso de proceder a una nueva elección.

El estado de sitio: el inc. 29 del Art. 75 pone a cargo del congreso declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la república en caso de conmoción interior. También aprueba o suspende a posteriori el estado de sitio declarado durante su receso por el poder ejecutivo.

Las relaciones internacionales: el arreglo de límites previsto en el Art. 75 inc.15 parece que debe concluir siempre a través de un tratado con el estado limítrofe, o de arbitraje acordado en común. El arreglo exige que las tratativas conducentes a un tratado de límites internacionales se realicen con intervención del congreso, el que podría imputar a una comisión formada del seno de sus cámaras el encargo de las gestiones diplomáticas, con supervisión, pautas y control del mismo congreso. Y de arribarse exitosamente al tratado, el congreso ejercería la facultad aprobatoria o denegatoria.

El inc. 25 alude a la atribución del congreso para autorizar al poder ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz y de facultar al poder ejecutivo para ordenar represalias, establecer reglamentos para las presas.

Los límites interprovinciales: es competencia del congreso en el inc. 15 fijar los límites interprovinciales. Mientras no estén fijados los límites interprovinciales, es posible que en zonas litigiosas se planteen conflictos judiciales, en las cuales sea difícil determinar cuál es el tribunal competente. Por lo que será la corte quien ha de intervenir no para fijar el límite interprovincial, sino para señalar al tribunal de qué provincia le compete conocer en la causa.

La intervención federal: el inc. 31 aclara explícitamente la competencia del congreso en materia de intervención federal a las provincias o a la ciudad de Buenos Aires y su aprobación o revocación decretada durante su receso por el poder ejecutivo.

Los poderes implícitos: al congreso le compete hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente constitución al gobierno de la Nación Argentina. Bidart Campos entiende que es verdad que los poderes implícitos que expresamente cuentan con una norma a su favor en el inc. 32 han sido conferidos únicamente para legislar, pero fuera de esos poderes implícitos creemos que hay otros poderes implícitos, a los cuales el congreso puede ejercerlos por inherencia a toda su masa de competencias, aunque allí no aparezca para nada su función legislativa.

Dentro de las competencias del congreso dispersas en la constitución encontramos: el establecimiento de la capital federal, donde reside el gobierno federal, requiere que el congreso declare, mediante una ley especial, la ciudad capital, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse. El art. 13 determina que podrán admitirse nuevas provincias, pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la legislatura de las provincias interesadas y del congreso. El Art. 4 regula la formación del tesoro nacional, siendo competencia del congreso imponer contribuciones y decretar empréstitos y operaciones de crédito. El Art. 9 asigna la facultad exclusiva de establecer las tarifas que regirán en las aduanas nacionales, el 17 otorga competencia para declarar y calificar por ley la utilidad pública en caso de expropiación, entre otras...”<sup>6</sup>

En fin es viable destacar a Adolfo Gabino Ziulu quien manifiesta que...” se ha considerado al Poder Legislativo como el más representativo de la soberanía del pueblo. En su seno convergen tanto el oficialismo como la oposición, lo cual supone una representación más amplia y dinámica de la voluntad popular.”

La relevancia que tiene la atribución de hacer las leyes, las facultades de control que ejerce sobre los otros poderes del Estado, y esa cercanía a la soberanía popular, le otorgan al Poder Legislativo una importancia tan gravitante, que lo identifica con la democracia misma.

Esa perspectiva tan favorable y cercana a la libertad debe, empero, ser acompañada de comportamientos acordes con dicha finalidad y con procedimientos que privilegien la eficacia. La suerte del sistema democrático está vinculada al desempeño del órgano legislativo: si éste es capaz de estar en sintonía con la sociedad, acompañado

e impulsando sus transformaciones, las instituciones se fortalecerán. Su claudicación, en cambio genera la declinación de la libertad”...7

## **6. Características del Poder Ejecutivo.**

“El Poder Ejecutivo es que lidera la actividad del estado porque tiene la mayor cantidad y diversidad de funciones gubernamentales, debido a las tareas vitales que debe asumir, las cuales no puede dejar de cumplirlas por las diferentes áreas de la vida de la comunidad en el que actúa, donde algunas de sus actividades son momentáneas y simultáneas.”<sup>8</sup>

Es el poder estatal más dinámico, el que impulsa la gestión de gobierno, el que administra manejando información, el que está en permanente contacto con los diferentes problemas del Estado y, en general, el que tiene la conducción política de la Nación.

La función administrativa del Poder Ejecutivo no se puede suspender, por ser una función práctica, concreta y continua. Y es debido a estas razones, que se intenta justificar que en este poder se de iniciativa a muchos proyectos de leyes del gobierno.

Es tanta la importancia que tiene este poder que suele generar la ambición de poder por parte de quienes lo ejercen, ya sea para perpetuarse en el cargo, ya sea para influir y presionar sobre los otros dos poderes, y así terminar por dominarlos para llevar a cabo actividades que favorezcan a su partido o a sí mismos. En consecuencia, hay que asegurar un equilibrio de poderes, en donde el Legislativo, el Judicial y el pueblo, puedan actuar para corregir los errores o irregularidades, manteniendo la separación de poderes evitando la connivencia de los mismos.

La tarea de administración es ejercida por un equipo, en donde ministros y secretarios (colaboradores o auxiliares del Presidente de la Nación) se especializan en cada área específica de la administración pública, siendo coordinados y dirigidos por el Mandatario.

Por esto es necesario que el Presidente elija y remueva a sus colaboradores cuando lo crea necesario, y así contar con autoridad para rechazar, modificar o aceptar las propuestas de sus auxiliares con el objeto de satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad.

El Presidente y sus auxiliares no solo son responsables ante el Congreso (ya que éste puede removerlos a través del Juicio Político), sino que también lo son ante el Pueblo, quienes a través del voto, juzgan de acuerdo a las respuestas que el Poder Ejecutivo le da a sus demandas.

Cuando la ciudadanía elige las autoridades para el Poder Ejecutivo, no solo elige a un Presidente, sino también a un Vicepresidente para que representen al pueblo en la administración del Estado. El vicepresidente es el sucesor del Primer Magistrado cuando éste por diferentes razones tiene que dejar transitoria o definitivamente su cargo, por lo tanto no tiene que cumplir funciones legislativas en el Parlamento. Sin embargo, el Vicepresidente cumple sus tareas en un poder diferente por el cual el pueblo lo eligió, y esto es así porque su gestión consiste en ser el Presidente de la Cámara de Senadores.

#### Principales Atribuciones y Funciones del Poder Ejecutivo:

El análisis de las atribuciones constitucionales del Presidente no deja lugar a dudas de que es el principal órgano de dirección política.

Atribuciones de organización institucional y político-administrativa: es el responsable político de la administración general del país, administración que es ejercida por el Jefe del Gabinete de Ministros. Designa –con el acuerdo del Senado- a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los jueces federales; designa o remueve a los altos funcionarios diplomáticos ( con acuerdo del Senado); nombra y remueve al Jefe de Gabinete, a los demás ministros, oficiales de su secretaría, etc.; inaugura anualmente las sesiones del Congreso, en cuya oportunidad da cuenta al Poder Legislativo del estado de la Nación y recomienda la consideración de las medidas que juzga oportunas y convenientes; declara el estado de sitio en caso de ataque exterior o de conmoción interna ( en el caso de que el Congreso no este sesionando); decreta la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires en el caso en que el Congreso esté en receso ( y debe convocarlo entonces para tratar la cuestión); etc.

Atribuciones económico-financieras: supervisa la tarea del Jefe de Gabinete respecto de la recaudación de las rentas nacionales y de su inversión de acuerdo con la ley de presupuesto.

Atribuciones militares: como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, dispone de dichas fuerzas y ordena su distribución, entrada en operación, etc.

Atribuciones relativas al manejo de las relaciones exteriores: es el jefe de Gobierno, es decir, el máximo representante de la República ante la comunidad internacional. Concluye y firma tratados internacionales (lo que no significa su inmediata entrada en vigencia, sólo fija su texto, es necesario que el Congreso lo apruebe); recibe a representantes de otras potencias extranjeras y admite a sus cónsules; declara la guerra y ordena represalias con autorización del Congreso).

Funciones colegislativas: participa de la formación de leyes, las promulga; dicta decretos reglamentarios para la aplicación de las mismas; ejerce el derecho de veto, con el que puede oponerse total o parcialmente a la sanción de una ley; convoca a sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso y puede prorrogarlas, etc. La reforma de 1994 ha establecido que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta, emitir disposiciones de carácter legislativo. Sin embargo, admite que en ciertas circunstancias excepcionales el P.E. dicte decretos de “necesidad y urgencia”, que constituyen disposiciones legislativas sancionadas sin la intervención del Congreso. Se limita esta atribución excepcional excluyendo de ella lo referido a materia penal, tributaria, electoral y al régimen de los partidos políticos. Además, estos decretos de “necesidad y urgencia” deberán ser sometidos en un plazo perentorio a la consideración del Poder Legislativo.

Funciones Judiciales: el presidente está facultado a para conceder indultos y para conmutar penas.

## **7. Funciones legislativas del Poder Ejecutivo.**

Desde la reforma constitucional de 1994, puede observarse que el constituyente amplió la actividad legislativa del Poder Ejecutivo Nacional, a través tres instituciones legislativas muy fuertes: 1) los decretos de necesidad y urgencia, 2) la delegación legislativa y 3) la promulgación parcial de las leyes; favoreciendo así una concentración de poder, en lugar de la atenuación, que era lo sostenido por los que impulsaron la reforma.

### **7.1. DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA.**

La sociedad actual es compleja, muy dinámica, donde dentro de la división de poderes, se ha concentrado una gran cuota de poder a favor del Ejecutivo, debido a que en ciertas situaciones se requiere una solución rápida y eficaz, no pudiéndose esperar el trámite contemplado por la ley constitucional para la elaboración de las leyes y considerando además la imposibilidad del Legislativo de prever todas las necesidades que pueda surgir y afectar y menos crear leyes que las contemplen o elaborar leyes que no generen ningún daño.

Como un antecedente destacado en el proceso histórico del ejercicio de facultades legislativas por parte del poder ejecutivo mediante los llamados decretos de necesidad y urgencia, encontramos el trascendental fallo de la CS en el caso “Peralta vs. Estado Nacional s/ amparo”<sup>9</sup> que se dictó en diciembre de 1990. Los actores dedujeron demanda de amparo, peticionando la declaración de inconstitucionalidad del decreto

36/90 por el que se limitó la devolución de los depósitos bancarios, abonándose el excedente en Bonos Externos 1989, y en consecuencia, solicitaron el pago de capital y los intereses convenidos con una entidad bancaria. En un extenso fallo, la CS sostuvo básicamente las siguientes afirmaciones doctrinarias:

Cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales y la supervivencia de la sociedad argentina, se puede, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos por sentencia o contrato, sin que ello implique una violación al Art. 17 CN.

Puede reconocerse la constitucionalidad de una norma como el decreto 36/90, no sólo porque el PE ha continuado cumpliendo con la misión de proveer al país de una regulación monetaria que el Congreso le ha confiado de larga data, sino además, en la medida que esté condicionado por dos razones fundamentales: 1) que el Congreso Nacional en ejercicio de poderes constitucionales propios, no adopte decisiones diferentes en los puntos de política económica involucrados; 2) Porque ha mediado una situación de grave riesgo social frente a la cual existió la necesidad de medidas súbitas del tipo de las instrumentadas en aquel decreto, cuya eficacia no parece concebible por medios distintos a los arbitrados.

Las leyes 23.69610 y 23.69711 definieron la situación de emergencia en cuya virtud se dictó el decreto 36/90 y como toda ley de emergencia, para que esté justificada es necesario: 1) que exista una situación de emergencia que imponga al Estado el deber de amparar los intereses vitales de la comunidad, 2) que la ley tenga como finalidad legítima proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos, 3) que la moratoria sea razonable, acordando un alivio justificado por las circunstancias, 4) que su duración sea temporal y limitada al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que hicieron necesaria la moratoria.

Con este trasfondo histórico jurisprudencial, la nueva Constitución Nacional menciona esta vía de respuesta a situaciones políticas, económicas y sociales de emergencia, cuya gravedad no admite dilaciones, y el Ejecutivo puede decretar dicha respuesta, pero se limita la aplicación de los mismos en materia impositiva, penal, electoral y sobre partidos políticos. Lo que no se regula, es en que casos puede hablarse de “necesidad y urgencia”. Se habla de estado de emergencia o necesidad que pone a la Nación, en riesgo de su continuidad, y mediante los decretos de necesidad y urgencia, ya que si no se sanciona con la celeridad, que exigen éstos casos, pueden devenir en graves extremos para la sociedad; de manera que el fundamento estaría dado por una

crisis que atraviesa el Estado y exige decisiones inmediatas. La Corte Suprema de Justicia, avala ésta posición expresándolo en el caso Verrochi<sup>12</sup>, quien impugnó judicialmente por vía de amparo la constitucionalidad de dos decretos del Poder Ejecutivo por los que se establecía que quienes ganaran más de \$ 1.000 mensuales quedaban excluidos del pago de las asignaciones familiares.

El fundamento actoral se basaba en las garantías constitucionales de protección integral de la familia (14 bis CN y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y culturales), circunstancias agravadas porque el Ejecutivo había avanzado sobre facultades propias del Congreso toda vez que dichas asignaciones estaban contenidas en la ley 18.017.

Tanto en primera como en segunda instancia los tribunales acogieron el reclamo de Verrochi.

El Poder Ejecutivo dedujo recurso extraordinario ante la Corte alegando que el actor no había demostrado la ilegalidad patente y manifiesta que viciaba los decretos impugnados y que el PEN había utilizado las facultades delegadas establecidas por la reforma constitucional de 1994.

La Corte confirmó el fallo a favor de Verrochi, con el voto adverso de tres de los jueces de la mayoría automática (López, Nazareno y Moliné O'Connor), con importantes argumentos:

- El constituyente de 1994 quiso robustecer la separación de poderes y atenuar el presidencialismo, estableciendo categóricamente en el Art. 99, inc. 3° que “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo...”

- Por consiguiente, la admisión de facultades legislativas por parte del PEN, debe hacerse bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y cumpliendo las exigencias materiales y formales que la Constitución establece. Esto constituye una limitación y no una ampliación de las prácticas seguidas en el país desde 1989...<sup>13</sup>

Entre nosotros, en especial después de la última reforma de 1994, se han aplicado casi 300 en cuatro años de gobierno, arguyendo permanentemente el estado de emergencia. Este último es determinado por el poder político, no puede regularse como tal; lo que sí se puede y se ha hecho, es aplicar elementos de control y limitación, lugar donde se encuentra el punto de inflexión, en la Constitución, que establece el límite en esas cuatro materias dejando plena libertad para todas las otras, no controla la duración ni la vigencia de esos decretos, si es ratificado. Cabe aclarar que la ratificación, no corresponda al Congreso, sino a la Comisión Bicameral Permanente.

### **7.1.1. Concepto de los decretos de necesidad y urgencia.**

El Poder Ejecutivo tiene la facultad de dictar decretos que poseen distintas finalidades, lo que da lugar a una clasificación en : Reglamentarios (se dictan para regular la aplicación en la práctica de las leyes que sanciona el Congreso), Autónomos (referidos a las atribuciones exclusivas del Ejecutivo como el nombramiento de empleados o designación de Ministros o Secretarios, etc.), Delegados (son aquellos que pueden dictar el Poder Ejecutivo por delegación del Congreso en materias que le son propias a éste, por lo que mediante éstos decretos crean una ley) y los de Necesidad y Urgencia (se dictan también sobre materias que competen al Legislativo, pero sin previa habilitación conferida, dado el estado de emergencia que hace imposible realizar el trámite previsto por la creación de leyes).

Mecanismos de control a los decretos de necesidad y urgencia mediante la Constitución Nacional:

La Constitución es producto de un largo proceso histórico, que ha buscado distribuir y organizar el poder político del Estado, mediante la división de poderes, como forma de procurar, un control al abuso de los poderes que detentan aquellos que gobiernan y garantizar los derechos de los gobernados. De allí, la clara necesidad de implementar mecanismos válidos de control para las diversas facultades de las que gozan quienes ejercen los distintos poderes, en especial el Ejecutiva, que tiene mayor tendencia a extender sus límites.

El principio general es que no puede emitir disposiciones legislativas, esto caracteriza al sistema republicano, según el Art. 1 de la Constitución Nacional. Los controles que se encuentran en ella sobre éste respecto son:

I) Establece como sanción legal la nulidad absoluta e insanable, ningún poder del Estado podrá subsanar la incursión en vicio. Esta posición fue avalada por la Csjn en el caso “Video Club Dreams C/ Estado Nacional”<sup>14</sup>, en él se demanda al Estado porque se creó un impuesto al alquiler y venta de videocassettes por medio de un decreto de necesidad y urgencia del Ejecutivo; la Corte lo declaró inconstitucional y señala además, que el texto constitucional lo establece como parte de las atribuciones del Congreso, órgano que debe crear los impuestos y sobre quién debe recaer la carga. Se ve claramente, como se controlan los poderes entre sí y como surge de la ley fundamental los límites a sus atribuciones.

II) Requiere el acuerdo y firma de todos los ministros y del Jefe de Gabinete. Antes de la reforma del '94 bastaba con el acuerdo del Ministro del área al que correspondía. Cabe aclarar que es el Presidente, quien nombra a los Ministros y al Jefe de Gabinete y de surgir conflictos es removido automáticamente, en consecuencia, no resulta más que una formalidad.

III) Control legislativo: es un requisito también, que el Jefe de Gabinete, dentro de los diez días lleve personalmente, el decreto para que lo considere la Comisión Bicameral Permanente del Congreso, la cual debe elevar despacho a cada Cámara para que sea tratado.

IV) Control judicial: debe realizar un amplio control de los decretos en lo referente a los presupuestos fácticos, es decir, determinar si realmente existe estado de emergencia; si se cumplen los requisitos formales y la razonabilidad, o sea asegurar que no se alteren derechos reconocidos mediante la aplicación del decreto.

## **8. Reforma de la Constitución del 94 – Atenuación del Presidencialismo**

Por ello se comprende que uno de los objetivos principales de la reforma constitucional de 1994 fue la atenuación del presidencialismo, como se observa a través de las siguientes modificaciones institucionales producidas:

A. Privación de una de sus Jefaturas al Presidente como fue la de la Capital Federal, en cuya virtud a lo largo de la historia pudo designar por sí mismo al Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

B. Fortalecimiento del Congreso mediante distintas reformas, que por razones de brevedad no podemos analizar y que persiguen un mejor equilibrio de los poderes dentro de nuestro sistema republicano. En tal sentido, basta mencionar la ampliación del período ordinario de sesiones, las mayores atribuciones para la declaración de la intervención federal, la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros que debe rendir mensualmente informe ante cada una de las cámaras y que puede ser removido por un voto de censura y la creación de órganos de control que tienen relación funcional con el mismo.

C. Reducción de las atribuciones del Presidente en la designación de los miembros del Poder Judicial mediante la creación del Consejo de la Magistratura y el procedimiento establecido para los ministros de la Corte Suprema.

D. Fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, para reducir las atribuciones del Gobierno Federal y afirmar el control vertical del poder, como otro objetivo del federalismo.

E. Jerarquización constitucional de órganos de control como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público, con la finalidad de profundizar el control propio del sistema republicano.

F. Reducción del mandato del Presidente a cuatro años, con posibilidad de una reelección inmediata y elección directa, como había sido reclamado desde hace años por la mayoría de los partidos políticos, la doctrina y los precedentes constitucionales de 1949, 1957 y 1972, además de ser la tendencia predominante en el derecho comparado, incluso latinoamericano.

G. Incorporación al texto constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada, como institutos de emergencia convalidados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde los casos "Peralta" (1990) y "Delfino" (1927) y con la indiscutible finalidad de limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo en el ejercicio de los mismos, como emerge de los arts. 99 inc. 3 y 76 y de los debates de la Convención Constituyente.

H. Creación del Jefe de Gabinete de Ministros, como institución de origen parlamentario, introducida en el sistema presidencialista, con la finalidad de morigerar nuestro hiper-presidencialismo y asegurar la gobernabilidad en situaciones de crisis políticas, como se sostuvo en los debates de la Convención Constituyente.

Deteniéndonos en esta institución, sus atribuciones están prescriptas en el art. 100 CN y principalmente consisten en: ejercer la administración general del país (inc. 1); expedir actos o reglamentos (inc. 2); efectuar los nombramientos de los empleados de la Administración, excepto los que correspondan al Presidente (inc. 3); ejercer las funciones que le delegue el Presidente (inc. 4); coordinar, preparar y convocar las reuniones del gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia (inc. 5); enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de Presupuesto Nacional (inc. 6) y hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto (inc. 7).

Asimismo tiene similares responsabilidades que los ministros en cuanto a su departamento pero, a diferencia de estos, es responsable políticamente ante el Congreso (art. 100) y debe concurrir al mismo una vez por mes, alternativamente, a cada una de sus cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno (art. 101). Asimismo puede ser interpelado a los efectos de una moción de censura y removido por el Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras (art.101).

También tiene especiales atribuciones con respecto a los decretos de necesidad y urgencia y a los decretos delegados, ya que debe firmarlos y presentarlos antes la Comisión Bicameral Permanente (art. 100 incs. 12 y 13).

No obstante las importantes funciones del Jefe de Gabinete de Ministros, algunos autores lo asimilan más a un Ministro Coordinador que a un Jefe de Gabinete de un sistema parlamentario, pues depende en definitiva del Presidente que lo nombra y lo puede remover.

De cualquier manera, su incorporación en la reforma de 1994 tuvo el objetivo de atenuar nuestro presidencialismo y no de cambiar el sistema hacia uno semipresidencialista o parlamentario. Similares propósitos han tenido las reformas constitucionales operadas en otros países de sistema presidencialista.

Pero en un balance a más de quince años de esa trascendental reforma de 1994 - para nosotros la más legítima e importante de nuestra historia constitucional-, se concluye en que esta figura en particular no ha servido en el orden de la realidad política para modificar nuestra práctica constitucional de enorme concentración del poder en el Presidente.

Reiterando nuestro acuerdo con el diseño normativo realizado por la Convención Constituyente, consideramos que por la falta de cumplimiento de la Constitución y permanente violación de la ley, no se ha verificado en los hechos una atenuación del hiper-presidencialismo.

Si bien efectivamente funcionaron como limitaciones parciales la eliminación de su jefatura sobre la Ciudad de Buenos Aires, la intervención del Consejo de la Magistratura en la elección de los jueces, las mayores competencias y autonomía de provincias y municipios y la jerarquización de los órganos de control, no se ha podido verificar en cambio que los otros puntos hayan logrado su propósito.

En particular, consideramos criticable la declinación por el Congreso de sus atribuciones, el mantenimiento de la emergencia, el uso excesivo de decretos de necesidad y urgencia y de legislación delegada por el Presidente y aun de los llamados "superpoderes" y la práctica institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que en modo alguno han atenuado los poderes presidenciales ni servido hasta ahora en una situación de crisis, como la de fines de 2001 durante la Presidencia de De la Rúa, ya que no impidió su caída.

Consideramos que de las normas redactadas merece especial mención por su brevedad la del art. 76 sobre delegación legislativa, que ha originado dificultades de interpretación y una práctica abusiva por parte del propio Congreso y del Presidente. Esta cuestión debiera ser superada por una adecuada reglamentación del Congreso y un correcto y celoso ejercicio de sus competencias, además de una firme jurisprudencia de los tribunales, como se hizo por la Corte Suprema en el célebre caso "Provincia de San Luis" en 2003, donde nuestro Más Alto Tribunal efectuó una acertada interpretación sobre el alcance de la emergencia y el uso de los decretos de necesidad y urgencia y de la delegación legislativa, para impedir el uso conjunto de los mismos, en relación al llamado "corralito", que fue para nosotros la más grave y grosera violación de derechos constitucionales producida por una emergencia económica en nuestra historia.

El avance incontrolado de la concentración del poder en el Poder Ejecutivo ha alcanzado su máximo desarrollo a partir de la sanción de la Ley de Emergencia 25.561 , sancionada por el Congreso en 2002, que originara una delegación sin precedentes al Presidente, en una amplísima cantidad de materias (económicas, financieras, bancarias, administrativas, de fijación de precios y tarifas, de renegociación de los contratos, etc.) y que hasta la actualidad ha sido prorrogada cada año, pese a que el gobierno se jacta del buen funcionamiento de la economía y del superávit fiscal.

Pese a que el diseño constitucional de 1994 significó una modificación del fuerte presidencialismo del texto originario de 1853, hoy en Argentina se gobierna por muy pocas personas (la titular del Poder Ejecutivo y unos pocos colaboradores, entre los que se cuenta su marido, el anterior Presidente, que preside el partido del gobierno) y por medio de decretos (delegados o de necesidad y urgencia), sin el debido control político por parte del Congreso ni de la Corte Suprema de Justicia.

En relación específica a los decretos de necesidad y urgencia, aunque se ha reglamentado el art. 99 inc. 3 Ley Suprema que estableció la Comisión Bicameral Permanente para el control de dichos decretos, por medio de la Ley 26.122 en 2007, la mayoría que ejerce el partido del gobierno en la misma ha significado en la práctica que actúe simplemente para convalidar los decretos dictados, que han superado holgadamente el número de proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso.

Estas ostensibles violaciones del sistema republicano y de nuestra democracia constitucional son consecuencia de una notoria falta de cultura política, jurídica y democrática.

## **9. Desplazamiento hacia el Poder Ejecutivo.**

La ciencia política y el derecho constitucional del Poder no han pasado inadvertido, un fenómeno contemporáneo de vitalidad indiscutible, que es el desplazamiento de facultades hacia el Poder Ejecutivo, hasta el extremo de que se llega a hablar de su liderazgo. En el hecho, cabe formular dos tipos de observaciones:

- A) Una doctrinaria, que responde a la importancia a la función que cumple el P.E., y que reconoce a la conducción política y administrativa que el toma su cargo como la actividad vital, cotidiana e ininterrumpida dentro del Poder Estatal; un Estado puede, acaso, de vivir sin legislación ni jurisdicción, pero no subsiste sin administración.
- B) Otra factica, que se endereza a la observación empírica y que reconoce al P.E. y a su función como situados en el centro de gravedad del poder.

Incluso los estados con forma de gobierno parlamentaria en la que el Ejecutivo es agente del Parlamento y requiere de su confianza, el órgano no parece ya ser el Parlamento, sino el gabinete con su primer ministro ( que ejercen el P.E.) no hablemos de la forma presidencialista, en que el unicato presidencial parece tender a su propio fortalecimiento.

Nuestra Constitución formal no define de superioridades, supremacías ni jerarquías entre los órganos ni entre las funciones. Si, en todo caso, nosotros hemos ordenado a las funciones conforme a una prelación referida a la C.N., ello no traduce por si solo una toma de posición acerca de la importancia o valiosidad de aquellas. Los criterios para decidir la importancia o el valor no surge de la imagen piramidal, ya que en el primer plano hemos colocado a la legislación pese a creer que es mas importante la función de administración, a cargo del P.E., y en el ultimo plano pusimos a la jurisdicción, no obstante dar por cierto que la administración de justicia es la mas valiosa de las tres funciones del poder.

De los antecedentes que preceden a nuestra constitución, en una línea histórica, así como a una fuente ideológicas que las aspiran, (especialmente para el punto Alberdi) creemos deducir la afirmación que la C.N. ha creado un P.E. fuerte. La jefatura de Estado, la Jefatura de Adm., la Jefatura de las FFAA, el manejo de las relaciones exteriores, erigen la PTE. en el órgano mas importante del poder; y aunque paradoja que hayamos interpretado a la misma C.N. como recelando el peligro que su desborde puede originar y adoptando precauciones para evitarlo, precisamente no estaría errada la convicción de que se teme mas al

órgano mas fortalecido y que cuanta mayor es su importancia y vitalidad, mayor también es el peligro potencial de su exceso.<sup>15</sup>

## **10. Consideraciones finales.**

En el presente capítulo se desarrollaron los temas bases que van a dar una mayor comprensión de la temática a tratar.

El punto de tesis que se pretendió demostrar y defender es:

- El abuso del PE en sus funciones legislativas

En el capítulo siguiente se desarrollará todo lo referente a los super poderes del PE y a la Comisión Bicameral Permanente como herramienta fundamental para que el Presidente siga absorbiendo funciones que no le son en primer medida de este órgano.

## **CAPÍTULO II**

### **OTRAS FORMAS DE GOBIERNO**

**SUMARIO: 1. Palabras iniciales- 2. Otras formas de gobierno - 3. Repúblicas semipresidencialistas - 3.1 Hiperpresidencialismo – 4. República unipartidista - 5. Monarquías - 6. Totalitarismo – 6.1. Profundización del totalitarismo – 6.1.1. Leyes y totalitarismo - 7. Consideraciones finales**

## **1. Introducción.**

En el siguiente capítulo voy a pasar a sintetizar otras formas de gobierno no mencionadas anteriormente en el capítulo precedente; en las cuales voy a dejar bien en claro que también existen abuso de poder sin ser la forma de gobierno presidencialista como lo es Argentina, algunas en menor medida pero otras donde el abuso se destaca en gran medida ya sea por la existencia de una persona física o por la existencia de un Parlamento.

## **2. Otras formas de Gobierno.**

Estimo pertinente ampliar las distintas formas de Gobierno que existen en la sociedad internacional para que así se pueda entender con mejor precisión que no sólo a través de la figura del Presidente; siendo éste Jefe de Estado, Jefe de las fuerzas armadas y Jefe de Gobierno se practica el abuso del poder sino que también a través de la monarquía o el totalitarismo se puede dar esta característica a gran escala.

### **2.1. Hiperpresidencialismo**

El hiper-presidencialismo

Estimo necesaria una explicación acerca del uso de la denominación "hiper-presidencialismo" tanto en Argentina como en otros países de la región.

Este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el presidente, más allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y el equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional. Debemos a NINO el más agudo y profundo estudio de esta grave patología institucional, que produce inconmensurables efectos negativos para el sistema político y jurídico y para una sociedad abierta. Expuso con visión interdisciplinaria en el Capítulo III destinado a la "Organización del Poder" estos tres acápites: A. "Actual organización del poder en la Argentina" , con énfasis en lo jurídico-constitucional, donde analizó el hiper-presidencialismo en contexto, con la presidencia hipertrofiada, el debilitamiento del Congreso, el sistema de los partidos políticos y el sistema electoral, el proceso de sumisión de la administración de justicia, la declinación relativa del federalismo y las formaciones corporativas; B."Evaluación del hiper-presidencialismo argentino desde el punto de vista de su legitimidad democrática" , con énfasis en lo filosófico, donde analizó aspectos como la dispersión de la soberanía, el deficiente procesamiento del consenso, los problemas de la mediación imperfecta y de la apatía política y el empobrecimiento del debate público y C. "Evaluación del hiper-presidencialismo

argentino desde el punto de vista de su estabilidad y eficacia" , con énfasis en lo politológico, donde analizó la estabilidad en relación a la personalización del poder, la rigidez del sistema y las válvulas de escape, los bloqueos entre los poderes del Estado y la dinámica de confrontación de los partidos y la dificultad para formar coaliciones y luego la eficacia del hiper-presidencialismo.

Al referirse a la presidencia hipertrofiada, según el texto constitucional originario de 1853, o sea, antes de la reforma de 1994, sostuvo:

Esta somera revisión de las facultades que los Presidentes fueron adquiriendo por una interpretación extensiva de cláusulas constitucionales, por claudicación de los otros poderes del Estado o por un ejercicio liso y llano de la musculatura política, muestra que, desde el punto de vista normativo, el presidente argentino es, como lo preveía ALBERDI, un verdadero monarca, aunque a diferencia de lo que él suponía, sus facultades regias no han sido óbice para la inestabilidad de los gobiernos y los abusos de poder frente a los derechos de los ciudadanos. También se confirma, con la desvirtuación del espíritu y muchas veces de los textos constitucionales, en la concesión y asunción de facultades extraordinarias por parte del Presidente, la tendencia a la ajuridicidad que ha sido una constante en nuestra práctica político-institucional, aun en períodos de jure» .

En su aguda visión de este fenómeno del hiper-presidencialismo en la práctica institucional de nuestro país, NINO señaló además entre otros aspectos ya mencionados, el del corporativismo, que consideraba muy importante para comprender la política latinoamericana, por su vinculación con regímenes políticos como el autoritarismo burocrático y con ideologías como el populismo. Y consideraba que en «Argentina la corporativización del Estado ha sido obvia», señalando el accionar de las Fuerzas Armadas por la toma del poder, el de la Iglesia Católica, los sindicatos y en el sistema económico por la concesión de privilegios, monopolios, subsidios a determinados grupos de contratistas del Estado. Por eso consideraba que nuestra democracia era "corporativa" y alejada del modelo correcto que defendía de democracia "deliberativa".

Pensamos que muchos de sus conceptos tienen hoy plena vigencia, y en particular señalamos que el problema del hiper-presidencialismo corporativo sigue siendo el más grave de nuestro sistema constitucional, ya que ahora, luego de la reforma de 1994, que incorporara instituciones para atenuarlo, se observa con mayor nitidez la violación de la letra y el espíritu de la Ley Suprema.

En relación a América Latina, por cierto que los gobiernos de facto contribuyeron a la consolidación del hiper-presidencialismo. Pero también en los gobiernos electos por el pueblo puede observarse esta deformación patológica de las

instituciones. Es lo que ha ocurrido en nuestro país desde hace tiempo y que ahora se comprueba con un análisis de la realidad, como lo hemos efectuado. Y es lo que se aprecia en otros países de América Latina, como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil y Colombia. También incluimos en dicha enumeración a México, durante el período de gobierno del PRI como partido hegemónico, hasta fines del siglo XX, pero no en la actualidad, ya que el tripartidismo existente ha significado un notorio avance institucional y democrático para el país, con un adecuado funcionamiento de la división de los poderes y del sistema republicano y un especial fortalecimiento del Congreso.

Para nosotros resulta fundamental afirmar la tendencia hacia presidencialismos atenuados, racionales y controlados que se observa en las reformas constitucionales producidas en América Latina, así como la necesidad de consolidar el buen funcionamiento de los sistemas republicanos, con división y equilibrio de poderes, para el logro de sociedades abiertas y democráticas con una elevación de la cultura constitucional y de la legalidad.

### **3. República Semipresidencialista**

En los sistemas semipresidencialistas existe un primer ministro (jefe de gobierno) y un presidente (jefe de Estado), el poder ejecutivo es compartido o "bicéfalo". A diferencia de los sistemas parlamentarios el presidente no es una figura ceremonial, sino que posee algunos poderes ejecutivos y se encarga de algunas áreas del gobierno. El presidente a menudo se elige de manera separada de la rama legislativa. Algunos ejemplos son: Argelia, Líbano, Egipto.

### **4. República Unipartidista**

Las repúblicas unipartidistas son estados en los que un partido único tiene todo el poder en el gobierno o estados en que la estructura del partido es a la vez la estructura del gobierno y que no permiten la creación de otros partidos (o si existen otros partidos, tienen una representación muy limitada). En los estados apartidistas no se permite la creación de ningún partido político.

### **5. Monarquías**

Las monarquías son sistemas de gobierno en que la jefatura del estado es personal, vitalicia y designada según un orden hereditario (monarquía hereditaria), aunque en algunos casos se elige, bien por decisión del propio monarca, bien por un grupo selecto (monarquía electiva -las monarquías de los pueblos germánicos o la

primitiva monarquía romana-). Tanto en las monarquías constitucionales como en las monarquías parlamentarias actuales, el monarca, aun manteniendo su posición como el jefe de estado, tiene poderes muy limitados o meramente simbólicos o ceremoniales. El poder ejecutivo es ejercido en su nombre por el gobierno, dirigido por un jefe de gobierno, primer ministro o presidente del gobierno. Éste es nombrado a través de procedimientos fijados por la ley o la costumbre, que en la práctica significan el nombramiento del líder del partido o coalición con mayor representación en un parlamento o cuerpo legislativo elegido democráticamente.

Por lo tanto en este sistema monárquico podemos afirmar; al menos en el pasado; una gran influencia del monarca en las decisiones de la vida política del país, ya que se adoptaba como el máximo responsable del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial sin ser de gran importancia la presencia del Parlamento en la toma de decisiones pero esto fue cambiando y se fue modificando hasta la actualidad dando como resultado lo que hoy se denomina la monarquía constitucional, otorgando así la soberanía en el pueblo obteniéndose así el monarca el rol de Jefe de Estado. En este caso el monarca tiene un papel representativo y de arbitraje y no posee ninguno de los poderes del Estado. En estos casos las monarquías parlamentarias no se distinguen mucho de las repúblicas democráticas actuales.

## **6. Totalitarismo.**

El totalitarismo es una forma de Estado, es decir, una forma de organizar los cuatro componentes del mismo (territorio, población, gobierno, poder, y según el autor, también el jurídico o el derecho). El totalitarismo no es simplemente una forma de gobierno, es una organización en cuanto a las personas que ejercen el poder, toda una forma de estado, de tipo no democrático que se caracteriza al igual que el autoritarismo en la falta de reconocimiento de la libertad y los derechos del hombre. Sin embargo, se diferencia del autoritarismo en que en el totalitarismo existe una negación de la libertad y los derechos individuales, desconociendo además la dignidad de la persona humana, convirtiendo las clases sociales en masas.

El totalitarismo considera el Estado como un fin en sí mismo, y por tanto lo maximiza, y dado que el poder existe para el fin de las cosas, si consideramos al Estado un fin, estos dos componentes de la política son correlativos, como consecuencia un Estado más grande nos da un poder más grande

No caben duda que de todos los regímenes mencionados anteriormente; éste es donde se concentra la mayor presencia del Jefe de las Fuerzas con todo su imperio por

lo que no existen garantías constitucionales, quedan todas de lado ante la presencia de esta figura preponderante. Generalmente se da en los gobiernos de facto, es decir aquellos gobiernos donde la asunción al poder no está acorde a la Constitución Nacional dejando de lado los pasos constitucionales reglamentados.

Una de las principales características que se desarrollan en este estilo de conducción es la censura, resultando así un claro abuso de poder basado en su alto poder de mando.

### **6.1. Profundización del totalitarismo**

Representa un proyecto de unificación, de fusión de la sociedad con el estado, un intento de dominio sin límites y sin derechos.

Considera el Estado como un fin en sí mismo, y por tanto lo maximiza, y debido a que el poder existe para el fin de las cosas, si consideramos al Estado un fin, estos dos componentes de la política son correlativos, como consecuencia un Estado más grande nos da un poder más grande. Así, el poder del estado totalitario lo puede todo porque el fin lo abarca todo. Mussolini graficó esto en el eslogan "todo en el estado, todo para el estado, nada fuera del estado, nada contra el estado". No es ya el estado para el hombre, sino el hombre para el estado.

El totalitarismo, en sus formas clásicas, el régimen de Hitler, el de Mussolini y el régimen ruso durante la vida de Stalin, fue una dominación instituida a partir de una interpretación delirante de la realidad y que utilizaba como medios la movilización social y el terror masivo.

A pesar de las diferencias entre esos regímenes, compartían el hiperliderazgo, el partido único, la policía política como eje del sistema. Eran sistemas basados en la administración del terror, su motor funcional básico, hasta el punto de que los campos de concentración han sido la culminación de ese principio social. Todos encarnaban proyectos de dominio total sobre la sociedad.

En definitiva, esos totalitarismos clásicos son el límite extremo opuesto a la democracia, heteronomía frente a autonomía.

### **6.1.1. Leyes y totalitarismo.**

El elemento esencial que comparten las dictaduras totalitarias es la voluntad de convertir la política estatal en un mecanismo para controlar todas las esferas de la actividad humana y ocupar todo el espacio social. La dictadura constitucional es la forma de gobierno en la que, aunque aparentemente se respeta la Constitución, en realidad el poder se concentra de manera absoluta en las manos de un dictador (y en ocasiones, en las manos de sus cómplices), controlando éste, directa o indirectamente, todos los poderes.

La criminalización de las conductas de oposición al régimen por la simple expresión de ideas diferentes es típica de las constituciones totalitarias. Primero se establecen los principios totalitarios y seguidamente se dictan las leyes represivas, que no surgen por mero accidente. Es así como se crean delitos típicos del sistema, delitos que no existen en otros países o que en ocasiones son distorsiones de doctrinas del derecho penal. Todas estas leyes son parte de un engranaje diseñado para mantener el poder concentrado en pocas manos y reprimir. El comunismo intenta primero la coacción psicológica y el entramado legal es parte relevante de esa coacción. Los regímenes totalitarios no pueden resolver nunca los problemas de las sociedades que asfixian, primero porque esa no es su prioridad, su objetivo principal es conservar el poder, ampliarlo y robustecerlo hasta que llegue a ser absoluto.

Como este andamiaje está viciado de origen el resultado no puede jamás ser bueno. No hay que ser experto en política ni tampoco un jurisconsulto para llegar a una conclusión de simple sentido común: el instrumento legal de la tiranía totalitaria lo que pretende es la perpetuación en el poder un régimen inepto.

De cualquier forma, en ambos casos la determinación del progreso de la humanidad o de la historia implicaba la destrucción y supresión de las razas degeneradas o de las clases sociales decadentes.

Lo que da legitimidad, lo que garantiza un gobierno democrático y soberano es que el poder que se otorga al Presidente de la República sea limitado, es que puedan establecerse normas restrictivas para otros poderes y, en consecuencia, prohibir y no dar órdenes a los ciudadanos. De este modo, la autoridad descansa en el acatamiento de unas normas que los ciudadanos reconocen; en virtud a que no puede haber libertad sin seguridad jurídica; es decir, sin que existan garantías, respeto y consideración por todos. Dado que hasta hace muy poco tiempo encontramos pensadores de izquierda que rechazan el propio término de totalitarismo, considerándolo como un viejo cliché político de los tiempos de la guerra fría- se hace necesario mencionar que el hecho que

contemos con una Constitución no quiere decir que tengamos Estado de derecho, porque éste implica independencia de los jueces, derechos fundamentales de los ciudadanos, control de los gobernantes. Recordemos que ningún régimen totalitario renunció a sus constituciones, muy al contrario, también las adecuaron a sus planes. Ya a partir de la Revolución Francesa se establecía que los derechos de los ciudadanos debían ser respetados. El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dice más o menos así: "Un Estado donde no están garantizados los derechos de los ciudadanos no tiene Constitución, así formalmente tenga un documento escrito".

## **7. Consideraciones Finales.**

Encuentro satisfecho el objetivo de demostrar en que otros sistemas de gobierno se puede llevar a cabo abuso de autoridad del Poder Ejecutivo sin ser un sistema presidencialista, como hemos visto este problema tiene la posibilidad de darse en cualquier régimen aunque se ve a claras que la gran concentración del avasallamiento del Gobierno se da en un sistema totalitario.

Propongo así resolver este problema dando una correcta educación a los ciudadanos y de esa manera van a poder comprender todos los derechos y garantías con los que cuentan adoptados en nuestra Constitución Nacional, es decir con todas las herramientas que tienen y así no permitirse sobrepasar por ninguna clase política ni social del país.

Estimo que con la educación se pueden llegar a resolver los problemas de fondo sin dar soluciones accidentales ni momentáneas pero por sobre todas las cosas, el pueblo va a hacerse mas fuerte conociendo aquellas herramientas con las cuales pueden defenderse de cualquier abuso de poder.

A continuación trataremos los distintos Reglamentos que existen en nuestro ordenamiento normativo y con que fuerza se da en cada uno el abuso del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.-

## **CAPÍTULO III**

### **REGLAMENTOS**

**SUMARIO:** 1. Introducción - 2. Facultades Normativas - 2.1. Reglamento de ejecución – 2.2. Reglamentos Autónomos – 2.3. Reglamentos delegados – 2.4. Reglamentos de Necesidad y Urgencia – 2.5. Ejemplos de Decretos de Necesidad y Urgencia 2.5.1. Abusos más salientes. 2.5.2. Materia Legislativa Habilitada 2.5.3. Procedimiento de habilitación - 3. Falta de control en el uso de las facultades delegadas. 4. Interacción entre federalismo e instituciones representativas. 5. Consideraciones finales.

## **1. Introducción.**

El objetivo de este capítulo es explicar aquellas facultades normativas que posee el Gobierno para ejercer en toda su plenitud el Poder Ejecutivo, hasta llegar en determinadas ocasiones a abusar precisamente en sus prerrogativas sin importarle en demasía la decisión del pueblo, es decir dicho de otro modo, avasallando el Poder Legislativo en todo su aspecto.

Por ende, es menester destacar la importancia de marcar un límite al Poder Ejecutivo Nacional teniendo como resultado un fortalecimiento en las Instituciones, como por ejemplo es el Congreso de la Nación.

## **2. Facultades Normativas**

A continuación desarrollaré aquellos instrumentos con los cuales el Poder Ejecutivo Nacional cuenta entre sus herramientas para ejercer la Administración del país.

Éste ejercicio lo lleva a cabo mediante el Reglamento.

Gran parte de la doctrina entiende que es un acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regulan por tanto situaciones objetivas e impersonales, recibe la denominación de reglamento.

Entre sus principales características se encuentran:

1. Integran el ordenamiento jurídico
2. Para que entren en vigencia deben ser publicados produciendo efectos a partir de su publicación oficial y desde el día en que ellos determinen, si no designan tiempo, producirán efectos después de los ocho días computados desde el día siguiente de su publicación oficial
3. Pueden ser derogados total o parcialmente por la Administración en cualquier momento, no rigiendo el principio de estabilidad del acto administrativo.

Existen eternas discusiones acerca sobre si la potestad reglamentaria es propia del Estado ya que se contradice a posteriori con el advenimiento del Derecho Constitucional aunque es dable destacar que en algunas ocasiones es necesaria la celeridad en tomarse algunas medidas y por este mismo motivo existen los Reglamentos, ya que no requiere del mismo mecanismo de la formación de las leyes.

## **2.1. Reglamentos ejecutivos o de ejecución.**

Son aquellos que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades constitucionales propias para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.<sup>16</sup>

Tienen un límite y se refiere a que no pueden alterar el espíritu de las leyes tal como lo estipula el Art.99 inc. 2 C.N. cuya aplicación corresponde al Poder Ejecutivo, por ende el mismo carece de competencia para reglamentar las disposiciones de los Códigos Civil y Comercial, con excepción de los aspectos donde su aplicación le ha sido encomendada.

La facultad de reglamentar las leyes no significa que obligatoriamente deban reglamentarse, ellas entran en vigencia y deben ser aplicadas a los casos particulares.

A mi entender este tipo de Reglamentos, dentro de todos los que desarrollo en el trabajo, no es el que más se pueda decir que abusa la decisión del pueblo. Es una herramienta con la que cuenta el Presidente para reglamentar una ley sin que por ello haga abuso de sus facultades, sino solo tratar de llegar a que la ley cual reglamenta tenga una mejor aplicación y vigencia en la sociedad en la cual vivimos.

Por lo tanto no es un abuso, sino una complementación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en post de un ordenamiento jurídico ideal vigente.

## **2.2. Reglamentos Autónomos**

Esta clase de reglamentos se halla constituida por aquellas normas generales que dicta el Poder Ejecutivo y en general, la Administración sobre materias que pertenecen a su zona de reserva.

Así lo estipula el Art. 99, inc.1 C.N. en el sentido de que el Jefe Supremo de la Nación es el responsable político de la administración del país. Aunque cabe destacar que existe un sector de la doctrina que entiende que la competencia para dictar reglamentos autónomos desaparece si el Congreso decide reglar las instituciones, teniendo el Poder Legislativo amplias facultades, dado que el Art. 75 inciso 32, de la Constitución Nacional lo faculta a hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes.

### **2.3.- Reglamentos Delegados**

Es otra de las normas emanadas por la Administración permitidas por una autorización del Poder Legislativo, regulando materias de competencia del Legislador, por lo tanto ésta actividad desarrollada por el Ejecutivo tiene el carácter de excepcional. Es una decisión tomada por el Congreso.

La delegación esta sometida a algunos límites como son: crear delitos, contravenciones, impuestos. Se lleva a cabo en forma expresa y especial, estableciéndose para cada caso concreto. Con esto se busca que la delegación no sea una forma normal y espontánea de materia política en cuanto a la conducción del país sino que se intenta es solucionar algunas circunstancias que se dan en la vida política del país.

Según el Art. 76 C.N. se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en 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.

La delegación solamente se puede extender al Poder Ejecutivo y no se puede extender dicha excepción al Jefe de Gabinete, Ministros, etc.

En síntesis la delegación siempre puede ser importante y efectiva si se utiliza con cuidado y por sobre todas las cosas si se utiliza de acuerdo a los límites establecidos por la C.N. sino se correría serio riesgo en la vida institucional del país en materia política y administrativa.

### **2.4.- Reglamentos de Necesidad y Urgencia**

Hoy en día el Poder Ejecutivo posee la facultad para dictar Decretos de Necesidad y Urgencia aunque la mayoría de las veces no se encuentra realmente en un estado de necesidad tal como para dictarlos. Tal emergencia casi nunca existe, es decir no es una emergencia pública en la sociedad. No alcanza con invocarla, sino que debe existir realmente y ser comprobada jurisdiccionalmente.

De no existir la emergencia entonces es inconstitucional sin recurrir a nuevos textos constitucionales.

El decreto debe requerir que las circunstancias excepcionales hagan imposibles seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes.

Éste es el tema central en cuanto he elegido el tema de tesis y me motivó la redacción de la misma. Aquello que realmente importa es que el Presidente no

haga del Decreto de Necesidad y Urgencia una conducta reiterada avasallando las instituciones nacionales en post de una mejor situación del país; sin importar los derechos y garantías constitucionales a respetar; ya que vivimos en un Estado de Derecho cuyas normas tenemos que respetar.

No está de más aclarar que el Reglamento de Necesidad y Urgencia solo lo dicta el Poder Ejecutivo o sea el Presidente con acuerdo del gabinete.

## **2.5. Ejemplos de Decretos de Necesidad y Urgencia**

La gestión Kirchner.

Desde el comienzo de su gestión como Presidente de la Nación, en un plazo de tan solo 10 meses, Nestor Kirchner ha dictado 55 decretos de necesidad y urgencia. La cifra resulta exagerada, en tanto se trata de una facultad que sólo puede ejercerse excepcionalmente, en circunstancias de especial gravedad que lo ameriten. Una inmensa mayoría de los 55 decretos emitidos por el presidente Kirchner lo han sido en manifiesta violación de la división de poderes, en desmedro de las facultades legislativas del Congreso Nacional y en transgresión del principio republicano de gobierno, que exigen razonabilidad, proporcionalidad y motivación, a más de la verificación de la existencia de las razones fácticas que permitan el dictado de la medida de excepción. Los decretos son, en su gran mayoría, inconstitucionales, en tanto no se adecuan a las exigencias que fueran desarrolladas.

A continuación tomamos cinco ejemplos que permitirán comprender con facilidad lo expuesto:

1. ONU Nro 1192-4 de diciembre de 2003.

Este decreto es el ejemplo mas claro de la arbitrariedad en que se incurre al dictar este tipo de normas. Otorga un verdadero cheque en blanco al Ministerio del Interior al autorizarlo a entregar subsidios y subvenciones a "personas físicas y jurídicas (...) Que se dediquen a la atención de la necesidad de lapoblación".

Esta sola lectura no precisa de mayor aclaración y detalle.

2. ONU No 140 del 3 de febrero de 2004. BO del 4 de febrero de 2004.

Objetivo: Incluir obras de la red vial en la provincia de Sta Cruz en la financiación a cargo del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte. Las obras indicadas en el DNU comprenden tramos de la Ruta Nacional 3, puentes y obras complementarias. En su totalidad corresponden a tramos de la ruta en la Provincia de Sta. Cruz y hasta el límite con Chubut. La Dirección Nacional de Vialidad informó al

PEN que las obras no fueron incluidas para financiamiento en el ejercicio 2004 del Presupuesto Nacional, atento a lo cual. Se dispone que Sean incluidas y financiadas por el Fideicomiso.

3. ONU No 886 del 10 de Julio de 2003. BO 15 de Julio de 2003. Objetivo: modifica la ley 24452 sobre cheque de pago diferido.

Considerandos: con el "fin de afianzar la estabilidad lograda resulta conveniente propiciar medidas que faciliten el acceso al crédito" Que para ello las Bolsas de Comercio, como mercados institucionalizados, pueden ofrecer el ámbito apropiado para la negociación de diversos activos financieros" Para permitir la negociación de cheques de pago diferido se necesita modificar la regla general que establece que el cheque extendido con la cláusula "no a la orden" o una expresión equivalente, sea transmisible mediante simple endoso e indicando "para su negociación en Mercados de Valores"

4. ONU No 202 del 10 de junio de 2003

Mediante este decreto se aprueba el texto del primer volumen de la farmacopea argentina que resumidamente constituye el compendio oficial donde se publican los tipos de drogas y medicamentos especificando origen, preparación, identificación, pureza, valoración, calidad y uniformidad que garanticen las propiedades de los mismos. Como lo expresa el propio DNU en Sus fundamentos "...Como el medicamento se ha convertido en un producto de la industria farmaceutica las farmacopeas devienen en verdaderos códigos de norma de calidad indispensables para normalizar el mercado farmacéutico y para establecer las condiciones mínimas de calidad para que puedan distribuirse legalmente en el mercado. Más aun luego de la aprobación del régimen de genéricos que requiere el aseguramiento de la calidad de las drogas y principios activos involucrados en los medicamentos, estableciendo sus especificaciones métodos de control y de producción, es necesario adecuar permanentemente las Farmacopeas poniendo cada vez mas énfasis en el cumplimiento de las buenas Practicas de Fabricación y Control para resguardar la calidad farmacéutica de los medicamentos. Atento estos breves fundamentos que nos revelan la trascendencia que sobre la salud de la población tienen estos compendios nos preguntamos ~ no seria razonable el dictado de una ley del Congreso, luego de un análisis de las Comisiones de Salud y domes comisiones competentes?

5. DNU No 546 del 6 de agosto del 2003. Este decreto expresa en sus fundamentos que persigue concretar lo dispuesto por el último párrafo del Art. 124 de la

C.N y el Art. 1 de la Ley 24145, que transfirieron el dominio sobre los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las Provincias en cuyo territorio se encuentren.

Se justifica a si mismo diciendo que atiende a cuestiones tales como " que debe resolverse la situación jurídicamente ambigua producida por el hecho de que las provincias titulares del derecho por mandate constitucional carezcan de los instrumentos legales que les permitan ejercer en forma su derecho " o " que es obligación del Estado Nacional dar adecuado respaldo legal a la actividad que al día de la fecha han realizado las provincias, lo cual contribuye a fortalecer la seguridad jurídica necesaria para promover inversiones en el sector" etc.

De estos propios fundamentos y de la dimensión e importancia del tema en cuestión surge una pregunta.. es un DNU con la endeble y transitoriedad que por su propia naturaleza tiene como instrumento legal, la figura idónea, conveniente o razonable para dar cumplimiento al objetivo de dar seguridad jurídica que supuestamente se invoca como indispensable para promover inversiones en un sector que hoy se revela como altamente cuestionado

6. DNU No 792 (B.O. 22 de septiembre de 2003) y DNU 1366 (B.O. 14 de enero de 2004)

Estos decretos modifican el presupuesto de la administración pública nacional. En los considerandos del primero de ellos se señala que la Coordinación General Unidad Presidente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y la Dirección Nacional de Migraciones solicitaron modificaciones presupuestarias que implican un incremento de la partida denominada Contratos Especiales en la cual se registran las contrataciones de servicios profesionales. A continuación, se expone que en virtud de determinadas disposiciones el gasto asignado a personal contratado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, no podrá superar un determinado límite (el de los créditos presupuestarios ejecutados en el Ejercicio Fiscal 2001 en las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional). Así, con la sola invocación de que "compromisos ineludibles de las reparticiones mencionadas en los considerandos precedentes relacionadas con las actividades de apoyo al Señor Presidente de la Nación y al control migratorio que ejerce la Dirección Nacional de Migraciones hacen necesario superar el límite indicado precedentemente" se decretó la modificación del Presupuesto de la

Administración Nacional para el Ejercicio 2003. El decreto 1366 también dispone una modificación presupuestaria, en este caso, a solicitud del Ministerio del Interior, y sin mas fundamentos que los que se exponen en el caso anterior. Consideramos que en ambos casos la decisión debería haber sido tomada por el Poder

Legislativo, ya que en los considerandos de los decretos no se invocan circunstancias que configuren necesidad y Urgencia, ni existían razones que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.<sup>17</sup>

### **2.5.1. Abusos más salientes en el dictados de DNU.**

Los abusos más salientes en el dictado de decretos de necesidad y urgencia. Consecuencias.

Tradicionalmente se ha admitido con carácter excepcional, que el Poder Ejecutivo invada atribuciones del Poder Legislativo en determinadas circunstancias de emergencia, cuya solución exige actos normativos también de emergencia y no es posible aguardar el trámite parlamentario.

Una doctrina similar a la de convalidación de estos reglamentos de necesidad y urgencia fue gradualmente implementada por la Corte Suprema para conferir validez a los decretos Leyes dictados por Gobiernos de facto. Ambas especies de patología conviven con otra del mismo género, los llamados decretos delegados, producto de un acto expreso del Congreso a través del cual encomienda en ocasiones el ejercicio de actividad legislativa al Ejecutivo, especie actualmente regulada en el art. 76 de la Constitución reformada en 1994.

Son tres casos parecidos y que vienen a conformar una suerte de alteración en el principio de separación de poderes receptado por nuestra Constitución. En cualquiera de dichos supuestos, el orden constitucional se subvierte y el Ejecutivo invade atribuciones propias del órgano legislativo transgrediendo con ello elementales normas que otorgan legitimidad de ejercicio a sus actos.

El cuadro ha llevado a SPISSO a reflexionar que El uso y abuso de los decretos ley en la creación y modificación de los tributos y su continuidad durante los gobiernos constitucionales que sucedieron a los llamados de facto, contribuyó sensiblemente a la declinación del principio de legalidad tributaria. Al asumir el Poder Ejecutivo, al margen de la Constitución, el ejercicio de facultades legislativas se diluyó en la estimativa social la diferencia entre hacer la ley y reglamentarla. Desde esa perspectiva, la oposición a la delegación de facultades perdía fuerza cuando la división de poderes, en sí misma, había sido avasallada.

Dentro de los 207 decretos de este tipo dictados por el Presidente Menem e ingresados al Congreso hasta febrero de 1999, se circunscriben como tristemente

célebres, entre otros, el decreto 36/90 a través del cual el ejecutivo implementa el llamado Plan Bonex y cuya constitucionalidad fuera declarada por la Corte en el caso Peralta(16). Por el decreto 2184/90, pese a lo dispuesto por el art. 28 de la Constitución Nacional, el Ejecutivo se ocupa de reglamentar el derecho de huelga. Al año siguiente se dicta el decreto 1671/91 por el cual se resuelve la suspensión del régimen de contratación del personal de la estiba portuaria regulado por el Convenio Colectivo de Trabajo 61/89, disponiéndose también por este decreto la suspensión de la ley 21.429 [ED, 69-885].

En 1991, por decreto de necesidad y urgencia 1772/91, se autoriza a las empresas marítimas a recurrir al cese provisorio de bandera por el término de dos años, con el fin de favorecer la competitividad de la flota mercante argentina frente a otras que operan con banderas de conveniencia. La Corte declaró la constitucionalidad de esta medida en las causas Sallago, Alberto Asdrúbal c. Astra C.A.P. S.A.(17) y Fernández, José O. c. Shell S.A.(18).

También por vía de los decretos de necesidad y urgencia 2736/91 y 949/92 se crearon impuestos de afectación específica, imponiendo un gravamen a la televisión por cable, a los videoclubes y a la televisión abierta, con destino al Instituto Nacional de Cinematografía. En 1992 se suceden otros decretos de dudosa constitucionalidad, como ser el decreto 340/92 de creación del Sistema de Pasantías se implementa un contrato de trabajo sin obligaciones laborales a cargo del empleador; en el mismo año por decreto 342/92 se habilita a las empresas de servicios eventuales a suspender a sus trabajadores, sin contraprestación salarial, por 60 días corridos o 120 días alternados en un año aniversario. También, por decreto 817/92 se deroga la totalidad de Convenios Colectivos de Trabajo aplicables a los trabajadores portuarios(19). En el mismo año, por decreto 149 4/92 se establece la inexistencia de relación laboral en el caso de trabajadores fleteros, aun aquellos que se desempeñen de manera exclusiva para un cargador.

En 1993, por decreto 1684/93 se introducen modificaciones al régimen de impuesto al valor agregado, a las ganancias, sobre los activos, al procedimiento tributario y al Código Aduanero. Los tres intentos del Ejecutivo por lograr la aprobación legislativa de esta norma fueron desestimados por el Congreso.

En 1995 se dicta el decreto 290/95, autodenominado como de necesidad y urgencia por su art. 31, disponiendo la reducción de remuneraciones superiores a \$ 2000.- mensuales del sector público.

En 1996, por decreto 770/96, se implementa un nuevo régimen de asignaciones familiares que excluye de sus beneficios a los trabajadores con remuneraciones superiores a \$ 1000.- e incluso deroga la ley 18.037 [ED, 26-1004]. Sobre el final de ese año se dictan los decretos 1553, 1554 y 1555/96, con obvia finalidad de impulsar una mayor flexibilización del Derecho del Trabajo a través de la negociación colectiva. Por dichas normas se promueve la revisión generalizada de los Convenios Colectivos vigentes, facultándose al Ministerio de Trabajo para dejar sin efecto la homologación previa de estos convenios y fomentando la negociación in pejus para el trabajador de la Pequeña y Mediana Empresa. Los decretos 1553/96 y 1555/96 fueron finalmente derogados por el decreto 50/99, mereciendo destacarse que el decreto 1553/96 y los arts. 1° y 5° del 1555/96 fueron previamente declarados inconstitucionales por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Durante 1997, por decreto 260/97 se declaró en estado de emergencia la actividad privada del seguro en transporte público de pasajeros, regulando quitas o esperas en la realización de reclamos por accidentes de tránsito. Del mismo año son los decretos 375/97 y 500/97, ratificados luego por el decreto 842/97, todos ellos vinculados a la privatización de aeropuertos y que dieran origen al fallo de la Corte Suprema Rodríguez, Jorge en Nieva, Alejandro y otros c. Poder Ejecutivo Nacional donde por el voto de la mayoría resolvió no expedirse acerca de la constitucionalidad de estos reglamentos dentro del contexto en el que le fue planteado (conflicto entre los diputados actores y el Poder Ejecutivo Nacional).

Este cuadro de avances legislativos por parte del Poder Ejecutivo durante el período 1991 en adelante, parecería obedecer más que a razones de necesidad y urgencia, a la determinación de implementar una política social cuya principal característica fue tener por efecto una concentración de riqueza.

En este sentido, la página de internet del Banco Interamericano de Desarrollo dentro del capítulo Situación Económica Reciente para la Argentina durante 1997, daba cuenta de lo siguiente: Una medición realizada en 1996 por el SIEMPRO (Sistema de Información Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, de la Secretaría de Desarrollo Social), revela que entre 1991 y 1996 se produjo un proceso de concentración social del ingreso. En octubre de 1996 el 20 % más pobre de la población disfrutó del 7,1 % del ingreso total, mientras que en mayo de 1991 obtenía 7,4 %; los 20 % más ricos recibieron el 43,9 % del ingreso en 1991, y el 45,4 % en 1996. El SIEMPRO reconoce que estos datos subestiman la participación de los más ricos, pues ellos tienden a omitir parte de sus ingresos. En el Gran Buenos Aires, el número de

personas clasificadas como pobre pasó de 16,9 %, en octubre de 1993, a 26,6 % en mayo de 1996. La proporción de indigentes era 4,4 %, en octubre de 1993, y 7,1 % en mayo de 1996. <sup>18</sup>

### **2.5.2. Materia Legislativa Habilitada**

Ni siquiera existiendo necesidad y urgencia pública puede el Poder Ejecutivo invocarla para dictar reglamentos de esta especie en materias penal, tributaria, electoral o del régimen de partidos políticos<sup>19</sup> pero claro está que mas de una vez el Gobierno ha dictado esta especie de Reglamentos infringiendo la mismísima Carta Magna yendo en contra de todos los mecanismos constitucionales como así también en contra del Congreso de la Nación.

### **2.5.3. Procedimiento de Habilitación**

Cabe reiterar el reglamento lo dicta el Presidente con el refrendo de todos los ministros y del Jefe de Gabinete en acuerdo general pero antes del dictado se requiere algunos pasos previos.

Una vez obtenido el dicho acuerdo, el Jefe de Gabinete debe comunicarlo dentro de los diez días a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso, la misma debe dictar una resolución en diez días y elevarlo al plenario de las dos Cámaras; las que deben dar tratamiento en forma urgente.

Como vimos no es tan sencillo en teoría el dictado de estos Reglamentos pero cabe aclarar que en la práctica esta normativa no se lleva adelante o si se lleva no es de la forma que debería llevarse ya que sino no tendríamos tantos Reglamentos de Necesidad y Urgencia dictados.

Es decir que entonces nos encontramos con algunos requisitos como son:

- El verdadero estado de necesidad
- No involucrarse en materias prohibidas
- Cumplimiento de todos los pasos previstos en la C.N. Si se omite cualquiera de los requisitos no se da el dictado del Reglamento ya sea porque no se cumple la comunicación a la Comisión Bicameral o porque ésta no produce su despacho en término o porque cada una de las cámaras no le dan expreso tratamiento resolutivo en forma inmediata. Por lo tanto no existe la aceptación tácita del Reglamento, las Cámaras deben expedirse en forma expresa.

Sin perjuicio de que se cumplan todos los demás tests de razonabilidad constitucional.

Entre otros aspectos a destacar es la inexistencia de la posibilidad de veto del Presidente a la decisión que tome el Congreso en forma expresa como así tampoco tiene posibilidad de veto sobre el silencio del Congreso.

### **3. Falta de control en el uso de facultades delegadas.**

La falta de control legislativo, también ha tenido lugar en el uso de facultades por parte del Poder Ejecutivo. Cabe recordar que el art. 76 de la Constitución Nacional reformada en el año 1994, dejó plasmada en su texto la delegación legislativa. Asimismo, dentro de las facultades con la que cuenta el Jefe de Gabinete, el art. 100 de la Constitución Nacional establece: Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación le corresponde Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. Veremos, como en el caso de los decretos de necesidad y urgencia, el control sobre el uso de decretos delegados que manda la Constitución ejercer, no tiene lugar frente a la falta de creación de la famosa Comisión Bicameral Permanente.

Con el dictado de la ley 25.414 se delegó el ejercicio de facultades legislativas, por primera vez invocando el art. 76 de la Constitución. En lo que al presente interesa, frente a la clara imposibilidad de control, el art.5º intentó sortear el escollo estableciendo: Hasta tanto se ponga en funcionamiento la Comisión Bicameral Permanente prevista en el art. 100, inc. 12 de la Constitución Nacional el control y seguimiento de lo que hiciere el Poder Ejecutivo Nacional en ejercicio de las facultades delegadas, será hecho por una Comisión Bicameral integrada por seis senadores y seis diputados elegidos por las Honorables Cámaras de Diputados y de Senadores de la Nación, respetando la pluralidad de la representación política de las Cámaras. El Presidente de la Comisión será designado a propuesta del Bloque político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

La Constitución Nacional establece que los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso están sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. El propio Poder Legislativo, con el artificio de crear una Comisión Bicameral para supervisar el uso que hiciese el Poder Ejecutivo de las facultades delegadas de la ley 25.414, incumplió el control que deben ejercer.

En conclusión, a casi diez años de la reforma constitucional de 1994, podemos sostener que tanto los decretos de necesidad y urgencia y los decretos dictados en uso de facultades delegadas no tiene control por parte del Congreso Nacional, incumpliendo claramente con lo que manda la Constitución.

#### **4. Interacción entre federalismo e instituciones representativas.**

Es interesante destacar la relación que existe entre el federalismo y las diversas instituciones que nos acompañan en la vida política del país.

Hay una convergencia de objetivos entre el sistema republicano como forma de gobierno y el federalismo como forma de Estado: asegurar la libertad y los derechos de los hombres y limitar el poder. Bajo nuestro punto de vista, en ello reside la base de la interacción entre ambos términos.

El sistema republicano tiene entre sus caracteres el reconocimiento de la libertad y la igualdad de los hombres y la división horizontal de los poderes, como lo sostuvieron Locke y Montesquieu.

El federalismo como una forma de descentralización del poder solamente se concibe en un régimen político democrático, que acerca el poder a los ciudadanos y además, como lo señaló Lowestein, es una forma de control vertical del poder en el Estado.

Para nosotros, la fortaleza de nuestras instituciones republicanas y federales reside en el buen diseño efectuado en las Constituciones Nacional y provinciales. Un correcto funcionamiento del sistema de acuerdo a la Normativa Suprema significa la efectiva vigencia de los derechos humanos y el mejoramiento del proceso federal y democrático. En efecto, vigorosas autonomías provinciales y municipales presuponen una participación activa de los ciudadanos para tener buenos gobiernos y además conllevan una limitación al poder del gobierno nacional.

Nuestras debilidades residen en el inadecuado funcionamiento del sistema constitucional y por tanto, de las instituciones republicanas y federales.

El problema central es la falta de división y equilibrio de los poderes tanto en el orden federal como en el provincial. En consecuencia, son el Presidente y los gobernadores los reales detentadores del poder político. Pero a ello se agrega el predominio del Presidente y del Gobierno Nacional sobre los gobernadores y las provincias, que producen una centralización del poder, alejada de los principios constitucionales. Observando el funcionamiento del Congreso Federal, se advierte que por el peso demográfico en la Cámara de Diputados de los cinco distritos más poblados como Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y

Mendoza, pueden volcar una decisión a su favor, pero ello puede modificarse en el Senado, como en el caso norteamericano, pues todas las provincias tienen igual representación.

No obstante ello, podemos señalar que en ambas cámaras no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los presidentes y los partidos políticos nacionales, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder.

Esto es muy grave en particular para el Senado, que es un órgano federal por antonomasia. No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en el mismo en su forma de elección, integración, término de mandato y competencias, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías provinciales. Tal como lo dijimos anteriormente, la cuestión se vincula a nuestro sistema político, donde las decisiones políticas se toman principalmente por el Presidente con el apoyo de los gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos Diputados y Senadores de la Nación.

Un ejemplo notorio es el tratamiento de los temas de coparticipación impositiva y de responsabilidad fiscal de las provincias -de especial importancia para nuestro federalismo-, ya que en lugar de un debate amplio, transparente y participativo sólo se advierten negociaciones entre el Presidente y cada uno de los gobernadores, con un resultado que afecta las autonomías provinciales, los principios constitucionales y el papel del Congreso y del Senado en particular.

Los gobernadores en general responden a las directivas políticas del Presidente en detrimento de los intereses y poderes provinciales.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiper-presidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las Provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica.

Actualmente, y por los aspectos señalados en la coparticipación impositiva, es notoria la hegemonía presidencial, en violación de la república federal.

## **5. Conclusión**

En resumen entre todas las facultades normativas que posee el Presidente para poder legislar, el Decreto de Necesidad y Urgencia se encuentra entre las de mayor peso. En la realidad no se cumplen con todos los requisitos anteriormente mencionados en los puntos precedentes sino que por todo lo contrario existe un

abuso del Poder Ejecutivo Nacional sobre el Poder Legislativo o mejor dicho sobre la voluntad del pueblo.

En muchos casos es tal la presión que existe sobre el Congreso con el fin de que se dicte el Reglamento; que termina avasallando el principio de legalidad de los actos administrativos.

Considero oportuno la participación de la población en este tipo de decisiones porque en definitiva son ellos, es decir los votantes quienes eligen a sus representantes para que ocupen cargos tanto en la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. Así el Presidente estaría más controlado y no con tanta libertad para tomar decisiones importantes en la vida política del país.

En el capítulo siguiente mencionaré aquellas maneras de participación ciudadana para poder involucrarse en las decisiones del estado, es decir las alternativas de participación democrática, ya se en forma directa o semidirecta.

## CAPÍTULO IV

### PARTICIPACION CIUDADANA

**SUMARIO:** 1. Introducción - 2. Iniciativa popular – 2.1. Problemas de la iniciativa popular – 2.2. Ejemplos de la iniciativa popular - 3. Consulta Popular - 3.1. Evolución histórica de la participación ciudadana- 3.2. Situación en el resto de América - 4. Veto presidencial - 4.1. Trámite del veto en la sanción de la ley - 4.2. Forma del veto- 4.3. Tiempo para vetar -4.4. Razones – 4.5. Tipos de veto – 4.6. Trámite. 5. Consideraciones finales.

## **1. Introducción**

En el presente capítulo me parece oportuno desarrollar aquellas opciones por las cuales la población tiene de alguna u otra manera poder participar en la toma de decisiones en la vida social y política del país y así tener una posición más activa en el desarrollo de las tomas de decisiones, de ésta forma el Poder Ejecutivo se vería en cierto punto controlado por la misma voluntad del pueblo.

A partir de lo expuesto desarrollaré algunas herramientas amparadas por nuestra Constitución Nacional como son: Iniciativa Popular<sup>20</sup>, Consulta Popular<sup>21</sup> y la posibilidad del Veto presidencial

Ante todo lo mencionado se plantea como objetivo de logro:

1. Fortalecer la voluntad del pueblo sobre el Poder Ejecutivo mediante la Iniciativa Popular y la Consulta Popular
2. Demostrar el abuso del Poder Ejecutivo mediante la posibilidad de vetar aquellas leyes en sentido formal sancionadas por el Congreso de la Nación dejando de lado la voluntad del pueblo en su máxima expresión.

## **2. Iniciativa Popular**

La iniciativa popular es una herramienta de participación, incluida en nuestra Constitución, que nos permite a los ciudadanos, reuniendo una cierta cantidad de firmas, presentar proyectos de ley que el Congreso o la Legislatura tienen la obligación de tratar.

La Iniciativa Popular fue incorporada en el artículo 39 de la Constitución Nacional, durante la reforma de 1994.

Éste establece que no pueden ser objeto de Iniciativa Popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, y que cumplidos todos los requisitos, el Congreso está obligado a tratar el proyecto en un plazo de 12 meses.

Dos años después, la ley 24.747 reglamentó este derecho a nivel nacional, estableciendo que para que la ley propuesta sea admitida en la Cámara de Diputados de la Nación, debe ser acompañada por un número de firmas no menor al 1,5 % del padrón electoral federal, que represente como mínimo a seis distritos electorales. En la actualidad, este porcentaje equivale a alrededor de 400 mil firmas.<sup>22</sup>

## **Problemas de la iniciativa popular.**

La cantidad de firmas (cerca de 400 mil) y la cantidad de distritos/provincias (6) hacen que la tarea de impulsar una iniciativa popular requiera de una mega-estructura con operaciones en varios lugares del país. Esto no está al alcance de cualquier ciudadano.

Esto cambiaría mucho si se permitiera la recolección de adhesiones vía Internet.

» Antes de ingresar y ser tratado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, el proyecto de ley debe tramitarse en comisiones parlamentarias. Si la Comisión de Asuntos Constitucionales lo rechaza, no se admite recurso alguno, y la iniciativa queda bloqueada definitivamente.

» La actual ley no contempla una sanción para el caso en el que los diputados y/o senadores no traten el proyecto en el tiempo máximo establecido, de 12 meses.

» Un plazo de análisis por parte de los legisladores de 12 meses parece excesivo para un proyecto que trae la adhesión de tantos ciudadanos. Cuando el Poder Ejecutivo tiene apuro, los proyectos de ley se tratan en cuestión de horas.

» En muchos países la iniciativa popular se combina con otros mecanismos para el caso de que la legislatura correspondiente no trate las iniciativas ciudadanas en el plazo estipulado o las rechace. Generalmente, como el caso de Uruguay, se trata de un referéndum vinculante a través del cual el pueblo determina su aprobación o rechazo. La Ley 40 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cambio, sí contempla este recurso.

## **2.2. Ejemplo de Iniciativa Popular.**

La ley conocida como “El hambre más urgente” nació de un proyecto de iniciativa popular, que se convirtió en ley, y que impulsó en el año 2003 un Plan Nacional Alimentario. Se contempla en la ley la [asistencia](#) en materia alimenticia de niños menores de cinco años y de mujeres embarazadas sin recursos.

Si bien no puede presentarse iniciativa popular en materia penal, tras la muerte de Axel Blumberg, con motivo de un secuestro extorsivo, su padre, lanzó un proyecto del ley recabando las firmas necesarias para la lucha contra la inseguridad, que solo valió como petitorio, pues excedía el ámbito legal (comprendía materia penal) que tuvo gran influencia política como grupo de presión. Actualmente, el Sr. Blumberg, dado el carácter represivo de algunas de las medidas propuestas, y que se había tribuido el título de ingeniero, falsamente, se halla desacreditado, aunque sigue participando en materia de [seguridad](#) en marchas y reclamos.

### **3. Consulta Popular**

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para decida acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tanto nacional como departamental, municipal, distrital o local.

En el caso de una consulta de carácter nacional, el Presidente de la República, con el previo aval del Congreso y respaldado por las firmas de todos los Ministros, es el encargado de consultar al pueblo cuando crea que una decisión próxima a ser tomada es de trascendencia nacional; es decir, que afecta a todos los Departamentos del país.

En el caso de las consultas populares a nivel distrital, departamental, municipal o local, la decisión de convocarlas no es tomada por el Presidente sino por los Gobernadores, según sea el caso, para lo cual no se debe acudir al Congreso para que éste la respalde sino que los Gobernadores o Alcaldes deben cumplir ciertos requisitos que están claramente definidos en el Estatuto general de la organización territorial.

Para que la consulta popular resulte clara, el día de la votación el tarjetón con el cual se hace debe tener simplemente un SÍ y un NO. La votación debe llevarse a cabo en los cuatro meses siguientes a su aprobación por parte del Senado (esto cuando es de carácter nacional); en lo que se refiere a las de carácter distrital, municipal, departamental o local, ésta se ha de hacer antes de que se cumplan dos meses después de haber sido aprobada.

Finalmente, para garantizar que la decisión popular se aplique, las entidades a las cuales les corresponda ejecutar lo que en la consulta se haya decidido tienen tres meses para hacerlo. En caso de que esto no suceda, el Senado está obligado a hacer lo necesario para que dicha decisión popular sea ejecutada. Ahora bien, en el caso remoto de que lo anterior no se cumpla, el Presidente de la República, el Gobernador deberán, en un plazo no mayor a tres meses, ejecutarla por medio de un Decreto de fuerza de Ley (es decir, que se impone a la fuerza).

Esta opción que tiene el pueblo para poder participar en la sanción de las leyes está basado en nuestra Constitución Nacional.

El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este

caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.<sup>23</sup>

Cabe destacar que también existe la ley 25.432 del año 2001 que reglamenta la consulta popular.

En la Argentina sólo se la utilizó una vez, para aprobar la celebración de un tratado con Chile por el conflicto del Beagle en 1985.

### **3.1. Evolución Histórica de la participación ciudadana**

Desde la antigua democracia ateniense, donde el pueblo compuesto por ciudadanos varones y libres se reunía en el ágora a debatir los asuntos primordiales del **gobierno**, hasta la democracia indirecta o representativa surgida a partir del siglo XVIII con la Revolución Francesa, hubo un paréntesis en la democracia en el mundo, donde soberanos impuestos por herencia ejercieron su poder sin participación popular.

La democracia indirecta fue sin dudas un logro importante para la soberanía del pueblo, pero una vez elegidos los gobernantes, el pueblo debía acatar sus decisiones, esperando a una nueva elección para ratificar o rechazar la gestión gubernamental.

Las nuevas democracias impulsan un mayor poder de decisión del pueblo soberano en los actos de gobierno, y para ello se han creado instrumentos que le permiten opinar y en algunos casos, decidir sobre cuestiones trascendentes. Muchas veces no se ve el poder del pueblo en la democracia.. Para evitar esta gran delegación del mandato en el gobernante, y mantener a la población comprometida con la cosa pública, es que los siguientes medios le permiten tomar intervención para poseer protagonismo y crear verdadera conciencia cívica y compromiso social.

Estos instrumentos son:

1. El referéndum: En este caso la ciudadanía es llamada a participar mediante el voto para rechazar o aprobar (se responde por sí o por no) sobre un acto gubernamental, generalmente sobre alguna ley, reforma constitucional o alguna importante decisión de la administración pública. Se diferencia de la consulta popular o plebiscito en que es obligatorio. La Constitución de la Nación argentina lo contempla en la primera parte del artículo 40, incorporado con la reforma de 1994. Allí se establece como facultad del Congreso, por iniciativa de la Cámara de Diputados, y sin posibilidad de ser vetada por el Poder Ejecutivo, someter un proyecto de ley a consulta popular vinculante, lo que significa que si el pueblo le da el sí, se convertirá en ley con promulgación automática. En este caso el voto del pueblo es obligatorio.

2. La iniciativa popular: Es la participación popular en la presentación proyectos de ley, modificación de las ya existentes o en su derogación. El artículo 39 de la Constitución Nacional argentina también vigente desde 1994, expresa la obligación de tratamiento por parte de la Cámara de Diputados en el plazo de un año de los proyectos de ley presentados por un sector de la ciudadanía (no podrá exigirse la firma de más del 3 % del padrón electoral). Los únicos temas excluidos de los proyectos legislativos son los que se refieran a reforma de la Constitución, temas penales, tratados internacionales o asuntos impositivos.

3. El plebiscito o consulta popular: Es una especie de referéndum no vinculante, ni con obligación de voto para los ciudadanos, generalmente no usado para temas de legislación.

4. La revocación popular, es la posibilidad que existe en algunos países, por ejemplo en Estados Unidos (recall) y en Latinoamérica, en Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia, de que la ciudadanía solicite la destitución de un funcionario de gobierno elegido por el pueblo antes que termine su mandato, por causas de corrupción, falta de legitimidad o violación de los derechos humanos.

### **3.2. Situación en el resto de América.**

Resultado de este proceso, fue que a fines de 1990, trece países de América Latina regulan en el ámbito nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones. Cabe advertir que la casi totalidad de las constituciones reformadas en Latinoamérica durante la década del noventa (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela) incorporaron a su articulado estos mecanismos y procedimientos. El caso de Uruguay es atípico, ya que estos mecanismos datan de 1919 en adelante. Sin embargo, a la fecha, como veremos más adelante, sólo unos pocos países han hecho uso frecuente de estos mecanismos, entre ellos Uruguay, en primer lugar y Ecuador en segundo, pero con resultados muy diferentes en sendos países.

Cuatro países de la región (Bolivia, República Dominicana, Honduras y México) no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, mientras que Costa Rica lo regula constitucionalmente pero sólo en el ámbito sub-nacional. Por su parte, El Salvador, Nicaragua y Paraguay que sí los incluyen, nunca los han empleado hasta el presente. Colombia, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su constitución de 1991, prácticamente nunca ha hecho uso de los mismos a escala nacional, salvo la experiencia de la consulta informal de 1990.

En Latinoamérica existe una variedad de instituciones de democracia directa, sumada a una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En nuestro

caso clasificamos los mecanismos de democracia directa en tres grupos: consulta popular (plebiscito/referéndum) por lejos el mecanismo más usado; la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato.

Un criterio combinado de clasificación distingue entre mecanismos de democracia directa personales o sustantivos (por su ámbito de aplicación), y "desde abajo" o popular, o "desde arriba" o institucional (por su origen).

Consulta popular, plebiscito o referéndum, son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para hacer referencia al más común y al más utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales) en este trabajo empleamos el término consulta popular para referirnos indistintamente a estos mecanismos.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede ser dividida en: (a) obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la Constitución y (b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Ejemplos de consulta obligatoria automática los encontramos en países como El Salvador, Panamá y Guatemala entre otros, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional están sujetas a la decisión de los ciudadanos. En el primero, la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En el segundo, las regulaciones del conflicto fronterizo entre este país y Belice. En el tercero, el destino del Canal de Panamá

Por su parte, Perú y Chile cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. Así por ejemplo, en Perú, se requiere, para aquellas reformas constitucionales que teniendo mayoría absoluta no llegan a obtener el respaldo de los 2/3 de los integrantes del Congreso. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento.

A su vez, las consultas facultativas pueden ser divididas en dos grupos: (a) cuando la iniciativa proviene "desde arriba" (es decir cuando son los órganos estatales los que tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo) y (b) cuando la iniciativa proviene "desde abajo", es decir de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas "desde arriba", éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o

de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas "desde abajo", es importante precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número requerido de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

Consultas populares facultativas están previstas en un total de nueve países de la región. En Argentina, Brasil, Nicaragua y Paraguay, la iniciativa reside principal o exclusivamente en el Congreso. En Guatemala ambos (Ejecutivo y Congreso) están facultados para dar inicio a una consulta popular. En Colombia es el Congreso el único que puede iniciar un referéndum dirigido a convocar una asamblea constituyente. En los países restantes (Ecuador, Uruguay y Venezuela) las consultas populares constituyen recursos de acción del Ejecutivo.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser vinculantes o no, y en caso de ser vinculantes con o sin exigencia de un determinado quórum. En el constitucionalismo latinoamericano comparado, observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Cabe advertir empero, que salvo Uruguay (que establece un quórum de 35%), los otros países de la región no asocian la validez de una consulta con un determinado quórum de la votación.

En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Nicaragua también lo tienen las consultas propuestas por el 60% de los integrantes del Parlamento. En Argentina y Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. En Argentina, los resultados de las consultas populares convocadas únicamente por el Presidente no son vinculantes; tampoco lo son los resultados de las consultas iniciadas por el Congreso sin una convocatoria por ley. En Colombia, cuestiones propuestas por el Presidente con el acuerdo del Parlamento tienen carácter vinculante.

Un aspecto a destacar es que en un buen número de países, el campo material de aplicación de las consultas populares está restringido mediante la exclusión de determinadas materias, como en Paraguay y Perú, o basándose en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Ecuador, Guatemala y Colombia. En algunos pocos países, entre ellos Argentina, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último cabe señalar, que sólo Colombia y Uruguay cuentan con la institución del referéndum sancionador o abrogativo, el cual otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. Sin embargo, en ambos

países, determinadas materias, particularmente la política fiscal, quedan excluidas de su campo de aplicación.

El segundo mecanismo de democracia directa es la iniciativa legislativa popular, entendiendo por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, cabe señalar que, con la excepción del Uruguay, su uso ha sido muy limitado.

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Hay en cambio, unos pocos países que cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuentan al menos con el apoyo del 10% de los electores hábiles, deben ser sometidas directamente a consulta popular. En Colombia, por su parte, en los casos en que un proyecto de ley de iniciativa popular haya sido rechazado en el parlamento, el mismo debe ser sometido a "referéndum aprobatorio" si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral.

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular. Por lo general en América Latina, esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para los casos de Panamá, Ecuador y Venezuela que lo contemplan a escala nacional. En el caso de este último país, está establecido para todos los cargos de elección popular, incluido el del Presidente de la República. Empero, a la fecha, este mecanismo no ha sido empleado en el ámbito nacional en ningún país de la región.<sup>24</sup>

Es importante destacar que no sólo en Argentina se intenta obtener una participación política ciudadana sino que también se da en el resto del continente. Todos tienen una forma semidirecta de democracia. Algunas veces ésta también es una herramienta para el gobierno para asegurar su imagen y su peso político en la sociedad sin llegar a tomar decisiones que no sean favorables para su ejercicio.

#### **4. Veto Presidencial**

A continuación describiré la herramienta con mayor fuerza que tiene el Poder Ejecutivo para poder dejar de lado y desechar la voluntad del Congreso, es decir, sin

tomar en cuenta indirectamente la decisión del pueblo y esto es a través del veto presidencial.

#### **4.1. Trámite del veto en la sanción de la ley**

El Congreso remite al jefe de Estado un proyecto de ley sancionado pero no una ley, porque todavía no se ha agotado el procedimiento legislativo. Por lo tanto el Presidente además de promulgar, publicar y aprobar puede intervenir obstaculizando el proyecto de ley ya que lo ampara la Constitución Nacional en el Art. 83 por lo que dice: Desechado 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 de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de 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 de ambas Cámaras serán en este caso 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.

#### **4.2. Forma del Veto**

Se ha discutido si el veto debe estar refrendado por el ministro del ramo, o por cualquier ministro. La Constitución no exige lo primero y por ello, valdrá la firma de un ministro, sin distinción de cartera.

#### **4.3. Tiempo para vetar**

El lapso para vetar es el de diez días. Si el veto presidencial se produce válidamente en término, pero encontrándose el Congreso en receso y no se prorrogan las sesiones, de hecho se da un congelamiento del trámite legislativo del texto en cuestión hasta que concluya el receso parlamentario y pueda el Congreso tratar el veto.<sup>25</sup>

#### **4.4. Razones**

El veto importa el desacuerdo presidencial con un proyecto de ley, las razones pueden ser distintas como por ejemplo: de oportunidad y conveniencia, de acierto, de forma o de fondo, de constitucionalidad. Aquí lo que se daría es un control previo de constitucionalidad a cargo del Poder Ejecutivo.

#### **4.5. Tipos de veto**

Nuestra Constitución Nacional admite ya sea el veto parcial o total ya que en el Art. 83 dice: “Desechado en todo o en parte”

Se acepta la aprobación parcial y consecuente promulgación parcial y veto parcial de proyecto de ley al prescribir que esos proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante pero que las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. Algunos ejemplos que encontramos en nuestra historia son: Ley de Emergencia Económica Nro 23775, Ley de limitación a la publicidad de tabacos

#### **4.6. Trámite**

Para superar el veto presidencial, ambas cámaras deben confirmar lo sancionado por cada una de ellas, por los dos tercios de votos de los miembros presentes ya que en el Art. 83 no lo exige de la totalidad de los miembros. Si no se supera el veto, el proyecto normativo no se convierte en ley, mas todavía no puede tratarse nuevamente en las sesiones de aquel año.

### **5. Consideraciones Finales.**

En este capítulo se trató las distintas formas de participación ciudadana para poder tener alguna implicancia en las decisiones políticas del estado con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos; gracias a la forma democrática de gobierno en la cual somos parte y así controlar el ejercicio del Presidente y poder cercenar en cierta medida su poder de imperio unipersonal. Aunque está claro que a través del veto presidencial se hace un poco insostenible ya que limita en gran forma la sanción de las leyes en sentido formal; obligando a ambas Cámaras a volver a tratar el texto ya con otro número de votos.

En el capítulo siguiente me parece oportuno desarrollar aquella sanción en la cual se puede ver inmiscuido el Presidente al hacer un desadecuado ejercicio en sus funciones, ya sea abusando en su poder o por las distintas causas que a continuación desarrollaré.

## **CAPÍTULO V**

### **JUICIO POLITICO**

**SUMARIO: 1. Introducción – 2. Naturaleza Jurídica 3. Fundamento - 4. Regulación constitucional - 5. Causas comprendidas – 5.1. Mal desempeño en sus funciones – 5.2. Delito en el ejercicio de sus funciones – 5.3. Crímenes Comunes - 6. Procedimiento. 7. Pedido de Juicio Político. 8. Consideraciones finales.**

## **1. Introducción.**

En este capítulo me parece importante destacar aquella sanción en la cual el Jefe de Estado se puede ver inmiscuido al perfeccionarse algunas de las causales que a continuación desarrollaré.

Aunque es poco factible que se pueda llevar a cabo por el número de legisladores que generalmente tiene el gobierno en el Congreso, ya que es éste el que tiene que acusar y juzgar al Presidente por el desarrollo en sus funciones pero no está de más aclarar que puede llegar a ser una solución coherente y justa sobre el proceder del Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus obligaciones.

Claro está que la división de poderes en Argentina es casi una utopía ya que en verdad, muy pocas veces se da la situación de independencia de los tres poderes; siempre de alguna u otra manera se tiene alguna subordinación y por sobretodo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

## **2. Naturaleza Jurídica:**

La doctrina suele afirmar que la naturaleza del juicio político es, valga la redundancia, política, ya que es una forma de hacer efectiva la responsabilidad del política del funcionario mediante el ejercicio del control político del PL.

Si bien esta característica parece indiscutible conforme a estos fundamentos puede hilarse mucho mas fino para agudizar el análisis.

En realidad en los sistemas presidencialistas no existe una verdadera responsabilidad política, en sentido estricto del término, aunque así se la denomine de ordinario.

En efecto para la existencia de una verdadera responsabilidad política es presupuesto necesario la relación fiduciaria entre el Parlamento y el gobierno a la que se refiere de Vergottini, porque en ella el control del Parlamento sobre el gobierno no se limita a la posible comisión de delitos o de mal desempeño, sino que es mas amplia. Asi por ej, el desacuerdo con el plan de gobierno presentado por el gabinete, es suficiente para dar cabida a la moción de censura. Esta es la verdadera responsabilidad

política, en la cual no se juzgan conductas de los funcionarios, sino la eficiencia del gobierno.

Si bien en el sistema presidencialista también se habla de responsabilidad política, refiriéndose al juicio político al no haber relación fiduciaria entre el Congreso y el Ejecutivo tal responsabilidad queda limitada a la remoción del funcionario por mal desempeño o por la comisión de los delitos previstos en el Art. que estamos analizando.

En nuestra C.N. a partir de la reforma const. del 1994 y conforme al nuevo texto del Art. 101 de la Carta Magna, el único funcionario del P.E. que tiene responsabilidad estrictamente política, es el Jefe de Gabinete de Ministros.

Entonces en base a estas salvedades, se puede afirmar que el Juicio Político en el sistema presidencialista no es de naturaleza política en el sentido estricto del término, sino que se le denomina así para diferenciarlo del juicio penal propiamente dicho.

En efecto el juicio político es, para los funcionarios mencionados en el Art. 53, una especie de antejuicio, que les hace perder la inmunidad de jurisdicción penal.<sup>26</sup>

### **3. Fundamento.**

El juicio político no es un proceso penal, en el supuesto que se este juzgando la comisión de delitos. Es un instituto que funciona como antejuicio que, en caso de condena, habilita la instancia penal contra los funcionarios y magistrados que gozan de inmunidad penal.

Cierta categoría de funcionarios tiene inamovilidad temporario o permanente en sus funciones. A esa inamovilidad se suma la inmunidad de jurisdicción penal, ya que los magistrados o funcionarios en cuestion no pueden ser procesados por un delito mientras esten en el ejercicio del cargo.

Estos privilegios (la inamovilidad y la inmunidad de jurisdicción penal) no pueden ser absolutos. Era necesario que la C.N. previera un procedimiento para destituir a estos funcionarios en los casos que no cumplieran debidamente su mandato o incurrieran en responsabilidad penal.

De otro modo se violaría el sistema republicano al consagrar la irresponsabilidad de ello.

Los medios para hacer efectiva la responsabilidad política -fundada en el principio de control recíproco de los actos de los poderes del gobierno- varían según la forma de gobierno que se trate.

En el parlamentarismo, la remoción de funcionarios, se materializa con la moción de censura. Esta figura consiste básicamente en la opinión de la mayoría del

parlamento que quita su respaldo al gabinete o a algún ministro, obligándolo a este o a estos a presentar su dimisión, salvo que el jefe de estado disuelva el parlamento y llame a elecciones.

En nuestro sistema presidencialista, existe el instituto denominado “juicio político” regulado por los artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional, aunque según el art. 100, puede proceder la moción de censura contra el jefe de gabinete.

El juicio político, básicamente es un proceso de naturaleza judicial que tiene por objeto el juzgamiento de los hechos o actos del imputado, que se encuentren en algunos casos tipificados penalmente o en otros no, en los cuáles se debe acreditar la comisión u omisión del hecho y la culpabilidad, en grado de dolo o culpa grave. El objetivo principal del proceso es privar al condenado del cargo, para dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, si corresponde. Accesoriamente puede inhabilitárselo a perpetuidad para desempeñar cargos a sueldo de la Nación.

#### **4. Regulación Constitucional**

**Artículo 53o.-** “Solo ella (la Cámara de Diputados) ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes”.

**Artículo 59o.-** “Al Senado corresponde juzgar en juicio publico a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. “

**Artículo 60.-** “Su fallo no tendrá mas efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor; de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios”

Los funcionarios pasibles de juicio político son: el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros, los ministros y los miembros de la Corte Suprema.

## **5. Causas comprendidas.**

### **5.1. Mal desempeño de sus funciones.**

El mal desempeño de las funciones es una cláusula amplia y su interpretación queda a discreción de los legisladores, ya que puede deberse a falta o pérdida de idoneidad o aptitud para su ejercicio, a negligencia o incluso a inhabilidad física o psíquica o a falta de idoneidad moral. Entonces los parlamentarios deberán evaluar cada caso concreto, a fin de establecer si existió o no mal desempeño.

En cuanto a la inhabilidad o enfermedad del presidente, Linares Quintana, considera que corresponde la inhabilitación. Sin embargo, Sagües, Bidart Campos y Ekmekdjian, consideran esta causal como comprendida dentro del concepto de mal desempeño, ya que la finalidad no sería castigar, sino quitarle el poder que se le otorgó.

### **5.2. Delito en el ejercicio de sus funciones.**

Esta causal estaría comprendida en la anterior, ya que sería una variante del mal desempeño, con la diferencia que se estaría cometiendo uno o varios delitos tipificado/s en el Código Penal, en varias figuras, como el cohecho, incumplimiento de los deberes de funcionario público, malversación de caudales públicos, etc.

Por lo tanto los legisladores, deberían actuar del mismo modo que los jueces penales intentando determinar si el legislador realizó una conducta típica, antijurídica y culpable.

### **5.3. Crímenes comunes.**

En este caso a diferencia del anterior, se hace referencia a una actividad que resulte delictiva, pero sin relación al cargo que se ocupa. Entonces corresponderá el inicio del proceso de juicio político contra aquel funcionario comprendido, que supuestamente haya cometido un delito común en grado de dolo, que no tenga conexión con su función.

## **6. Procedimiento.**

### **Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados**

El sumario se instruye en la Comisión de Juicio Político, a la cual se deben girar las denuncias o solicitudes de juicio político, presentadas por particulares o bien

por funcionarios o magistrados. A esta Comisión le compete investigar y dictaminar en las causales previstas contra los funcionarios comprendidos, por las quejas o denuncias que contra ellos se presenten.

La comisión de Juicio Político tiene su propio Reglamento Interno en cuyo art. 7 dispone. “ Toda denuncia o solicitud de juicio político que se reciba en la Comisión será instrumentada en expediente que será caratulado, foliado y compaginado por el encargado de la Comisión. El escrito en que se promueva deberá contener: a) individualización personal y cargo que ejerce el denunciado; b) relación circunstanciada de los hechos en que se fundamenta, enunciando sucintamente el derecho aplicable al caso; c) pruebas en que sustente, debiendo acompañarse la documentación o indicando su contenido y el archivo u oficina pública donde se encontraren los originales, para el caso de no disponerse materialmente de ellos”

Presentada la denuncia el presidente de la Comisión analiza si están acreditadas las condiciones objetivas y subjetivas para la procedencia del juicio político. Cuando de las actuaciones no surge evidencia suficiente de la comisión de alguna de las causales del art. 53 se rechaza sin más trámite.

El Art. 12 del Reglamento Interno establece que “si del estudio previo del expediente surgen indicios ciertos y semiplena prueba de causales graves que hagan la procedencia del juicio político, se procederá a abrir la instancia, mediante la sustanciación del sumario”.

La Comisión puede adoptar toda clase de medidas de prueba, como realizar inspecciones, citar a testigos, tomar declaraciones, etc.

También se prevé la citación del acusado para que haga su descargo ya sea mediante declaración o bien por memorial, con o sin patrocinio letrado, pudiendo ofrecer pruebas de descargo.

Si el dictamen estima que no existe mérito para el juicio político, así se lo manifiesta, con la aclaración de que la investigación no afecta el buen nombre y honor del imputado. Caso contrario se eleva el dictamen al plenario de la Cámara.

### **Plenario de la Cámara de Diputados**

En el plenario se le da tratamiento al despacho que aconseja el Juicio Político. Si en la votación el mismo es aprobado por las dos terceras partes de los diputados presentes, se comunica al Senado y se constituye una comisión de dos o tres diputados, que tendrán a su cargo la representación de la Cámara ante el Senado ejerciendo el rol de fiscal (ver punto 7.2 c). A quien le corresponde acusar al imputado, y luego sostener la acusación aportando pruebas de cargo, durante todo el proceso hasta la sentencia.

En caso que la Cámara de Diputados no consiga la mayoría necesaria para aprobar el dictamen, el pedido se considera rechazado y es archivado.

### **Plenario de la Cámara de Senadores**

#### **a) Juramento**

En el art. 59 establece que el Senado debe constituirse en tribunal y que los senadores deben prestar un juramento especial a tal efecto. Administrar justicia con imparcialidad y rectitud, conforme a la constitución y a las leyes de la nación.

El juramento es individual y debe presentarlo cada senador, mas aun se entiende que es un requisito *add solemnitaten* (según Ekmekdjian).

#### **b) Presidencia del tribunal**

El tribunal será presidido por el Vicepresidente de la Nación, en la generalidad de los casos con varias excepciones. Si el acusado es el Presidente de la Nación este mismo tribunal será presidido por el presidente de la Corte Suprema, para velar por la imparcialidad y dejar de lado intereses creados en el caso de destitución.

De la misma forma el Vicepresidente de la Nación en el caso de ser acusado no podrá presidir el propio tribunal, gran parte de la doctrina acuerda que lo lógico sería que el Presidente de la Corte Suprema sea quien haga las veces de presidente del Senado.

Ekmekjian sostiene que para la remoción del presidente y de sus ministros la Constitución debiera crear un tribunal *ad-hoc*, integrado por miembros de las más altas magistraturas del país, así como por miembros del Congreso, respetando la representación existente en el Senado de la Nación.

#### **c) Debido proceso**

El juicio debe ser público y desarrollarse cumpliendo todos los requisitos del debido proceso.

La acusación es sostenida ante el Senado constituido en tribunal, por la Comisión acusadora, integrado por dos o más diputados, designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. De la acusación se corre traslado al acusado por él término de 15 días prorrogables solo en razón de distancia. El acusado debe presentarse en su defensa por si o por apoderado dentro del plazo acordado, si este no comparece dentro del término del emplazamiento, es declarado rebelde o contumaz por simple mayoría. Si la Comisión Acusadora lo solicita, puede seguirse el juicio en rebeldía, y si el acusado compareciera será escuchado pero no se retractara el proceso.

En caso de que se haya ofrecido prueba, el Senado se reunirá a fin de determinar si corresponde la apertura a prueba. Esta sesión podrá ser publica o secreta, y

la prueba solo podrá desestimarse por el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes además de que deberán ser presentadas dentro de los treinta días a partir de la apertura. (El procedimiento se ajustara a lo que dispone el código procesal penal).

La prueba se sustanciara ante la Comisión de asuntos Constitucionales pero por mayoría absoluta podrá ser presentada ante otras comisiones y / o hasta con el tribunal en pleno.

El procedimiento de prueba se desarrollara en audiencias publicas diarias hasta su terminación que serán labradas en actas por medio del secretario y los presentes. Una vez concluida este se estipulara fecha para leer los alegatos.

#### **d) Alegatos, sentencias. votación nominal**

El tribunal procederá inmediatamente a deliberar en forma secreta si son ciertos los cargos que se imputan al acusado. Terminada la sesión secreta y el día que el tribunal acordare, lo que pondrá en conocimiento de las partes, el presidente del tribunal en sesión publica, se dirigirá a cada uno de sus miembros y les preguntara si el acusado es culpable de los cargos que se le hacen, debiendo hacer una pregunta por cada cargo que la acusación contenga. La única respuesta es SÍ o NO.

Si sobre ninguno de los cargos hay dos tercios de sufragios contra el acusado, este será absuelto, y redactado el fallo definitivo, quedara terminado el juicio. Si resultare mayoría de dos tercios sobre todos los cargos, o sobre alguno de ellos, se declarara al acusado incurso en la destitución de su empleo, conforme al art. 53 de la CN.

Enseguida, el presidente preguntara a cada senador si el acusado es capaz de ocupar empleos de honor, de confianza o a sueldo de la Nación. Si hubiera dos tercios por la afirmativa, así se declarara en la sentencia.

Acto continuo preguntara a cada senador si la declaración de inhabilidad es por tiempo determinado o indeterminado, entendiéndose que es por tiempo determinado si no han concurrido con los dos tercios para establecer lo contrario.

Si resultase que es por tiempo limitado, una Comisión de tres miembros, nombrada por el presidente del tribunal, propondrá en la misma sesión el lapso. Sobre esta proposición votara el tribunal, requiriéndose para aceptarla dos tercios de los votos, bien entendido que si se desechara el proyecto de la Comisión se votara enseguida, por el orden en que se hagan, las modificaciones que se propongan sobre el termino. Si aun en este caso no se obtuviesen los dos tercios requeridos, deberá entenderse que para el fallo definitivo prevalece el término menor.

Se formara otra Comisión de tres personas para la redacción de la sentencia, aprobada la cual, por simple mayoría, se firmara por el presidente y el secretario y se agregara el original al proceso, notificándose a la Cámara de Diputados, al acusado, al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema.

#### **e) Efectos de la sentencia condenatoria**

- **Efecto Principal.** El efecto principal del fallo es la destitución del cargo del funcionario aforado, por lo que desde el momento en que se le notifica al condenado, éste, queda privado del cargo del cual era titular hasta ese momento. Desde ese instante, el condenado, queda sujeto a la jurisdicción de los tribunales ordinarios.

- **Efectos Accesorio.** El Senado, podría declarar al condenado, inhabilitado para ocupar algún cargo de honor, de confianza o sueldo de la Nación, lo que en derecho penal se conoce como inhabilitación especial perpetua.

Pero en cambio, Vanossi, sostiene que la inhabilitación es una pena principal (al igual que la destitución) y también siguiendo al mismo autor, es posible sustanciar un juicio político aunque el magistrado o funcionario se hubiere desvinculado del cargo.<sup>27</sup>

### **7. Pedido de Juicio Político.**

Considero pertinente dejar expresado en el presente trabajo algún pedido de juicio político que ha existido en la historia de nuestro país. Sin ir más lejos destaco este informe extraído de la página

Es por la responsabilidad resultante del "mal desempeño" y por la eventual comisión de "delito en el ejercicio de sus funciones", establecidos en el artículo 53 de la Constitución Nacional. Sostienen que la Presidente se ha arrogado funciones legislativas y judiciales. El presidente del Bloque Demócrata de Mendoza de la Cámara de Diputados, Omar De Marchi, presentó un pedido de Juicio Político a la Presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, por la causal de "mal desempeño en el ejercicio de sus funciones", prevista en el artículo 53 de la Constitución Nacional, sosteniendo que la Presidente de ha arrogado funciones legislativa y judiciales. El pedido de Juicio Político, se sustenta en la decisión del PEN de dar creación al FODEAR mediante el instrumento del DNU, entendiendo que al momento de su dictado no existía "Necesidad" ni "Urgencia". Asimismo, la creación del mencionado fondo conlleva el agravante de la "desobediencia judicial", entendiendo que los efectos del DNU 298/2010 son de igual alcance que aquellos que establecía el Decreto 2010/09 suspendido en su aplicación mediante una medida cautelar dictada por la Jueza María José Sarmiento y ratificada por la Cámara de Apelaciones en lo contencioso

administrativo.

El juicio político, establecido por los arts. 53, 59 y 60 de la Constitución, tiene por objeto hacer efectiva la responsabilidad política del presidente, vicepresidente, jefe del gabinete de ministros, ministros y jueces de la Corte Suprema de Justicia ...La Constitución prevé tres causales para la promoción del juicio político: mal desempeño del cargo, por ausencia de idoneidad técnica o moral, y sin que ello importe necesariamente la imputación de una conducta voluntaria, dolosa o culposa al funcionario, comisión o participación en la ejecución de actos delictivos en el ejercicio de la función pública, comisión o participación en la ejecución de delitos comunes que, por su envergadura, gravedad o trascendencia social, justifiquen la destitución del funcionario. De Marchi fundamentó que "Invocar falazmente circunstancias excepcionales de necesidad y urgencia provoca una gravísima desviación de Poder por parte de la Sra. Presidente, incumpliendo gravemente en sus deberes, siendo causal suficiente para fundar el pedido de Juicio Político", sostuvo el Diputado. "La decisión de la Presidente de crear el FODEAR contradice uno de los principios elementales del sistema republicano: la prohibición de emitir normas de carácter legislativo por parte del Poder Ejecutivo", continuó De Marchi. "La Presidente viola manifiestamente la orden emanada por la Justicia, buscando generar con el FODEAR los mismos efectos que ordenaba el decreto 2010/09, pero bajo el ropaje de un nuevo decreto, tendiendo una trampa normativa. Esta decisión presidencial es inadmisibles desde lo jurídico e intolerable desde el punto de vista moral". "En el mismo momento en que la Presidente anunciaba la existencia de este nuevo decreto frente a las narices mismas del propio Parlamento, en bambalinas y en la más degradante clandestinidad, se consumaba la pueril maniobra de vaciar las Reservas del Central, arrogándose también funciones del Poder Judicial, ya que desoía las medidas preventivas que la justicia había dictado sobre esos mismos fondos", continuó el Diputado.

"El accionar de la Sra. de Kirchner resulta intolerable, se ha burlado de la buena fe de los Poderes Legislativo y Judicial, y eso requiere de una respuesta contundente, a la altura de la grave violación legal a la que se atrevió a llegar; la respuesta debe ser el Juicio Político, y que quede claro que el Juicio Político es una de las instituciones básicas del sistema democrático, es la herramienta básica para conseguir el siempre buscado equilibrio de poderes. Lo contrario al Juicio Político es la impunidad institucional.", dijo el legislador mendocino "Mi deber como Diputado Nacional es

actuar conforme a la ley y asegurar la división de poderes y el respeto a las instituciones", finalizó De Marchi. 28

## **8 .Conclusiones.**

En este capítulo tratamos aquella sanción que percibe el Presidente al abusar en su ejercicio aunque claro está que no siempre se lleva a cabo a causa del clientelismo político que abunda en el Congreso de la Nación, sería ideal que aquel Presidente que incumbe en alguna de las causas anteriormente mencionada acarree una sanción para así desarrollar una mejor tarea.

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

**SUMARIO: 1. Conclusiones - 2. Propuestas.**

## **1. Conclusiones.**

En esta instancia cabe realizar una conclusión sobre los temas que se fueron analizando durante el transcurso del presente trabajo.

a. Se trató los diversos sistemas de gobierno que existen en los distintos países del mundo y cuales son las funciones en lo que respecta al sistema presidencialista de nuestro Estado

b. Se trabajó sobre todas las clases de Reglamentos que emite el Poder Ejecutivo, haciendo de esta clase de actos de gobierno; una costumbre bien reiterada en todos los mandatos que nos ha tocado vivir. Sin duda aquí se da el mayor reflejo de abuso de poder y por sobre toda las cosas en los Decretos de Necesidad y Urgencia.

c. Profundice en gran medida los Decretos de Necesidad y Urgencia, todos sus requisitos y procedimientos para poder emitirse.

d. Establecí las distintas formas de participación ciudadana que los individuos pueden ejercer para que sus reclamos puedan ser tenidos en cuenta y así lograr en algún punto que sus pensamientos puedan ser escuchados. Por otro lado se describió otra forma de abuso de poder del Poder Ejecutivo; como es el Veto Presidencial.

e. Por último, se realizó un informe detallado de cómo procede el juicio político en Argentina ante alguna de las causas que estipula la Constitución Nacional. Es una forma de cercenar el avasallamiento del Poder Ejecutivo, sancionándolo de esta forma.

## **2. Propuestas.**

a. Es imprescindible establecer un mayor control sobre el Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo en torno al dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia.

b. Se deben extender las prohibiciones para dictar los Decretos de Necesidad y Urgencia en cuanto a las materias reguladas.

c. Es necesario delimitar de alguna manera la posibilidad de que el Presidente pueda vetar un proyecto de ley en forma indiscriminada.

d. Es beneficioso difundir en forma masiva y de manera correcta las posibilidades que tiene el Pueblo en participar en la sanción de las leyes.

e. Considerar al tema de la sanción de leyes como un tema principal y no que sea un simple puesto político a ocupar para proyectarse a otros cargos.

f. Resulta imperioso publicar en la mayor cantidad de diarios y programas posibles las decisiones del Presidente y también del Poder Legislativo; para así el ciudadano conozca el ejercicio de las funciones de los legisladores.

## **Citas Bibliográficas.**

---

<sup>1</sup> Art. 22 C.N.

<sup>2</sup> Lopez rosas, Jose Rafael. "Historia Constitucional Argentina".  
Editorial Emece. 1996

<sup>3</sup> EXTRAÍDO DE LA MONOGRAFÍA REALIZADA POR ELBIO BORIN, "LA REPÚBLICA CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO: EL MANIFIESTO CIUDADANISTA", 2000.

<sup>4</sup> Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución Reformada, Editorial Ediar, Tomo III, pág. 106 a 117.

<sup>5</sup> Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución Reformada, Editorial Ediar, Tomo III, pág. 118 a 131.

<sup>6</sup> Bidart Campos, Germán J., Manual de la Constitución Reformada, Editorial Ediar, Tomo III, pág. 128 a 134.

<sup>7</sup> Torrecilla, Victorio A., "El Poder Legislativo en la Constitución",  
[www.demoprogresista.org.ar](http://www.demoprogresista.org.ar)

<sup>8</sup> Borin, Elbio, "La República Ciudadana en el Gobierno Democrático: el Manifiesto Ciudadanista", pág. 271.

<sup>9</sup> Peralta, Luis A. y otro c. Estado nacional, LA LEY 1991-C, 158.

<sup>10</sup> Boletín Oficial Ley 23.696, año 1989. [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

<sup>11</sup> Boletín Oficial Ley 23.697, año 1989, <http://infoleg.mecon.gov.ar>

<sup>12</sup> Verrochi Enzo, Daniel c/ P.E.-N- Adm. Nac. Aduanas. Fallos CSJN 322-1726.

<sup>13</sup> Martínez Delfa, Norberto, Resumen Didáctico, [www.fder-constitucional.com.ar](http://www.fder-constitucional.com.ar)

---

<sup>14</sup> Video Club Dreams c/ Instituto Nacional de Cinematografía, Fallos CSJN 318-1154.

<sup>15</sup> Bidart Campos, German “Tratado Elemental de derecho const. Arg. Tomo II A, Edit. Ediar, 2002.

<sup>16</sup> Juan Carlos Cassagne, “Derecho Administrativo” Tomo I

<sup>17</sup> Pagina Web – [www1.hcdn.gov.ar](http://www1.hcdn.gov.ar)

<sup>18</sup> Página Web – [www1.hcdn.gov.ar](http://www1.hcdn.gov.ar)

<sup>19</sup> Art. 99 Inc 3 CN

<sup>20</sup> Art. 39 CN

<sup>21</sup> Art. 40 CN

<sup>22</sup> Página Web – [www.iniciativapopular.org](http://www.iniciativapopular.org)

<sup>23</sup> Art. 40 C.N.

<sup>24</sup> Página Web - [www.observatorioelectoral.org](http://www.observatorioelectoral.org)

<sup>25</sup> Para mayor profundización remitirse a: SAGUES, Nestor Pedro “Elementos de derecho constitucional” Tomo 1 Editorial Astrea

<sup>26</sup> Ekmekdjian, Miguel Angel “Tratado de Derecho Constitucional” Tomo IV, Editorial Depalma

<sup>27</sup> Página Web – [www.espaciosjuridicos.com.ar](http://www.espaciosjuridicos.com.ar)

<sup>28</sup> Página Web – [www.riojaya.com](http://www.riojaya.com)

---

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **a) GENERAL**

- LOPEZ ROSAS, Jorge Rafael "Historia Constitucional Argentina". Editorial Emecé. 1996
- BIDART CAMPOS, Germán I. "Manual de la Constitución Reformada". Edit. Ediar Tomo III Pag. 106 a 117.
- BIDART CAMPOS, Germán I. "Manual de la Constitución Reformada". Edit. Ediar Tomo III Pag. 118 a 131.
- BIDART CAMPOS, Germán I. "Manual de la Constitución Reformada". Edit. Ediar Tomo III Pag. 128 a 134
- CASSAGNE , Juan Carlos.
- SAGUES, Nestor Pedro ("Elementos de derecho constitucional"). Edit. Astrea – Tomo 1.- Bs.As. 2004
- PUCCINELLI, Oscar R. "La obligación de la inscripción de las bases de datos privadas y públicas". Edit. La Ley.-Bs.As.2007
- PUCCINELLI, Oscar R. "Tipos y subtipos de hábeas data en el derecho constitucional latinoamericano". Edit. La Ley.-Bs. AS 2007
- RAVINOVICH - BERKMAN, Ricardo David. Cuestiones actuales en derechos personalísimos. Pág. 135 y siguientes. Dunken. Bs. As. 1.997.
- RIBAS, Alejandro Javier. "Aspectos Jurídicos del Comercio Electrónico en Internet". Pág. 50, Editorial Aranzadi. Navarra, España, 1.999.
- SAGÜÉS, Pedro Néstor, "Elementos de Derecho Constitucional" - Tomos 1 y 2. Edición actualizada y ampliada. Edit. Astrea. Buenos Aires. Año 1997.-
- SAGÜÉS, Pedro Néstor: "Amparo, Hábeas Data y Hábeas Corpus en la Reforma Constitucional". Editorial Astrea. Buenos. Aires. 1997.

## ÍNDICE

1. Introducción .....	1
-----------------------	---

## CAPÍTULO I

### DERECHO CONSTITUCIONAL

1. Introducción .....	6
2. Historia Constitucional Argentina.....	6
3. Forma de Gobierno y Estado de nuestro país.....	6
4. Regimenes presidencialistas y parlamentarios .....	9
5. Características del Poder Legislativo .....	11
6. Características del Poder Ejecutivo .....	16
7. Funciones Legislativas del Poder Ejecutivo .....	18
7.1. DNU Reforma del 94 .....	18
7.1. Concepto de DNU .....	21
8. Reforma de la C.N. del 94 .....	22
9. Desplazamiento del Poder Ejecutivo .....	26
10. Consideraciones finales .....	27

## CAPÍTULO II

### OTRAS FORMAS DE GOBIERNO

1. Introducción .....	29
2. Otras formas de gobierno .....	29
3. Repúblicas Semipresidencialistas .....	29
3.1. Hiperpresidencialismo .....	31
4. Repúblicas unipartidistas.....	31
5. Monarquías .....	31

---

6. Totalitarismo .....	32
6.1. Profundización del totalitarismo .....	33
6.1.1. Leyes y totalitarismo .....	34
7. Consideraciones finales .....	35

### **CAPÍTULO III**

#### **REGLAMENTOS**

1. Introducción .....	37
2. Facultades Normativas .....	37
2.1. Reglamentos de Ejecución.....	38
2.2. Reglamentos autónomos. ....	38
2.3. Reglamentos delegados. ....	39
2.4. Reglamentos de Necesidad y Urgencia.....	39
2.5. Ejemplos de DNU .....	40
2.5.1. Abusos más salientes.....	43
2.5.2. Materia Legislativa Habilitada.....	46
2.5.3. Procedimiento de Habilitación.....	46
3. Falta de Control en el uso de facultades delegadas... ..	47
4. Interacción entre federalismo e instituciones representativas.....	48
5. Consideraciones Finales .....	49

### **CAPÍTULO IV**

#### **PARTICIPACION CIUDADANA**

1. Introducción .....	52
2. Iniciativa Popular .....	52
2.1. Problemas de la iniciativa Popular.....	53
2.2. Ejemplos de iniciativa popular .....	53
3. Consulta Popular .....	54
3.1. Evolución Histórica de la participación ciudadana .....	55
3.2. Situación en el resto de América .....	56
4. Veto presidencial.....	59
4.1. Trámite del veto en la sanción de la ley.....	60
4.2. Forma del veto.....	60
4.3. Tiempo para vetar.....	60
4.4. Razones. ....	60
4.5. Tipos de Veto .....	61
4.6. Trámite .....	61
5. Consideraciones finales.....	61

---

## **CAPÍTULO V**

### **JUICIO POLITICO**

1. Introducción .....	63
2. Naturaleza Jurídica .....	63
3. Fundamento .....	64
4.Regulación Constitucional .....	65
5. Causas comprendidas .....	66
5.1. Mal desempeño en sus funciones. ....	66
5.2. Delito en el ejercicio de sus funciones.....	66
5.3. Crímenes Comunes .....	66
6. Procedimiento.....	66
7. Pedido de Juicio Político .....	70
8. Conclusiones .....	72

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

1. Conclusiones .....	74
2. Propuestas.....	74
Citas Bibliográficas.....	75
Bibliografía.....	78
Índice .....	79