

“PRESIDENCIALISMO ATENUADO Y CONTROL EN EL NUEVO DISEÑO CONSTITUCIONAL ARGENTINO DE 1994”

*En homenaje al Maestro del Derecho Constitucional, el Prof. Dr. Manoel
Gonçalves Ferreira Filho, por profundo afecto y distinción intelectual.*

por Ricardo Haro
Profesor Emérito
Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)
Presidente Honorario de la Asociación Argentina de D. Constitucional

SUMARIO

I.- LA CONSTITUCIÓN Y EL CONTROL EN EL ESTADO DE DERECHO:

1. Derechos y Poderes.- 2. Constitución, Limitación y Control.- 3. Tres presupuestos para el control.- 4. Diversos tipos de control.- 5. Los controles institucionales.- 6. Los controles del PL.- 7. Eficacia de los controles.- 8. Los controles sociales.-

II.- **LA PRETENDIDA ATENUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO:** 1. Introducción.- 2. La Reforma Constitucional.- 3. Elección, reelección y mandato.- 4. Decretos de necesidad y urgencia, delegación de facultades legislativas y promulgación parcial.- 5. El Jefe de Gabinete de Ministros.-

III.- **EVALUACIÓN FINAL.-**

SUMARIO

I.- **INTRODUCCIÓN GENERAL SOBRE CONSTITUCIÓN Y CONTROL:** 1. Derechos y Poderes.- 2. Constitución, Limitación y Control.- 3. Tres presupuestos para el control.- 4. Diversos tipos de control.- 5. Los controles institucionales.- 6. Los controles del PL.- 7. Eficacia de los controles.- 8. Los controles sociales.-

II.- **EL CONTROL SOBRE EL PRESIDENCIALISMO:** 1. Introducción.- 2. La Reforma Constitucional.- 3. Elección, reelección y mandato.- 4. Decretos de necesidad y urgencia, delegación de facultades legislativas y promulgación parcial.- 5. El Jefe de Gabinete de Ministros.-

III.- **EVALUACIÓN FINAL.-**

I.- Introducción General sobre la Constitución y Control:

1.- Derechos y Poderes

1º) A manera de introducción a esta ponencia, deseamos recordar algunas nociones básicas sobre estos dos grandes procesos en la actividad estatal que son el Gobierno, por una parte, y el Control por otra.-

Bien sabemos que la doctrina constitucional, está conteste en afirmar que todo Estado Constitucional que pretende la vigencia del Estado de Derecho, se asienta sobre los dos principios fundamentales como son el de *la dignidad de la persona humana mediante los derechos individuales y grupales y la separación y equilibrio de los poderes*, ambos establecidos en una Ley Fundamental que es la Constitución, documento solemne, supremo y estable.-

2º) De estos dos principios surge necesariamente la exigencia ineludible que, tanto el ejercicio del *poder político debe ser limitado y restringido, como limitado y restringido deberá ser el ejercicio de los derechos*, por tener ambos como fuente originaria común, la naturaleza social del Hombre y la consiguiente existencia de la sociedad.-

De allí que en toda Constitución, se establezcan tales *limitaciones* a la vez que se prescriben las “protecciones” y los “mecanismos tuitivos”, en fin, las *garantías* de diversas naturalezas, que aseguren el correcto ejercicio tanto del Poder en la Libertad, como de los Derechos en la Solidaridad, frente a los inevitables abusos a que son proclives el ejercicio del *poder político*, como el de los *derechos individuales y sociales*.-

Es decir que tanto el Poder Político como el Hombre y los grupos sociales, constituyen centros de expansión de sus potestades en el primero, y de sus derechos en los segundos, potestades y derechos que deben ser limitados en orden a la consecución del *bien común*, es decir “*en el conjunto de condiciones sociales que posibiliten a cada hombre, a cada grupo y a la sociedad entera, el más pleno desarrollo integral que sea posible*”. Y no puede ser de otra forma, porque es solamente en el *bien común* en el “poder” y los “derechos”, encuentran su fuente última de legitimidad y la razón de ser de su existencia, evitando de esta forma caer en los extremos perversos de la patología institucional que se manifiestan, de un lado, en el *autoritarismo o el totalitarismo del Estado*, y de otro, en la *anarquía y la “ley de la selva” de la sociedad*.-

2.- Constitución, Limitación y Control

3º) De allí que la Constitución funcione en un Estado de Derecho, como **Ley de Limitaciones y Garantías**. Pero en el caso del “poder político”, de especial interés para estas reflexiones, además de los resguardos expuestos, hace falta insoslayablemente que la Constitución asegure el funcionamiento de adecuados “**mecanismos de control**” sobre el Poder.-

4º) Y entrando a este arduo y capital tema del “control”, en los sistemas políticos, es dable poner de resalto que la regla de oro de la relación dialéctica de **Poder y Control**, es que a todo fortalecimiento del Poder estatal, debe acompañar el respectivo fortalecimiento de los mecanismos de Control, de forma tal que podemos afirmar con inveterada sentencia, que “**todo poder requiere control**” y que consecuentemente, “**a mayor poder, corresponde necesariamente mayor control**”, porque como sostenía Montesquieu, “es necesario detener el poder con el poder” (“il faut arrêter le pouvoir avec le pouvoir”), y como afirmaba Lord Acton (en “Ensayos sobre la Libertad y el Poder”) “el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente”.-

Todo poder, como lo hemos señalado en anterior trabajo, tiene una “naturaleza caída”, la cual lo inclina normalmente a abusar de su ejercicio.- Lowenstein ha afirmado con todo acierto que “el poder sin control adquiere un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el “elemento del poder” y lo patológico en el “proceso del poder”. Por eso, parafraseando a reconocido Aragón Reyes, podemos decir que Poder Constitucional = Poder Limitado + Poder Controlado, porque sin Poder Limitado y Controlado, lisa y llanamente no hay Constitución (1).-

3.- Tres presupuestos para el control

5º) Pero también es preciso señalar que no puede darse un efectivo “**control**”, si quienes los ejercen, no reúnen **tres presupuestos insoslayables** en el criterio de Jorge R. Vanossi:

a) Dado que quien ejerce el poder no se controla a sí mismo, es indispensable la **independencia del órgano controlante**, respecto de aquél que es controlado.-

b) Asimismo es necesario precisar cuál va a ser el **ámbito de lo controlado**, pues quien ejerce el poder puede ser sometido, según sean las funciones controlables, a un control político o a un control jurídico.-

c) Pero además, como el ejercicio del control es imposible si se desconoce la materia controlable, es indispensable el *derecho a la información y la publicidad de los actos*.- (2)

4.- Diversos tipos de control

6º) Los mecanismos de control que se proyectan especialmente desde el ámbito institucional, lamentablemente no siempre son eficaces, ya por deficiencias en sus regulaciones legales, ya por inoperancia y la negligencia de los funcionarios responsables de los mismos.-

5.- Los controles institucionales.

7º) Desde esta perspectiva tan primordial, podemos señalar entre los principales mecanismos de control, entre otros, los siguientes: a) El sufragio popular; b) El pluripartidismo; c) La labor de la oposición; d) La alternancia en el Poder; e) El Poder Legislativo; como asimismo los nuevos órganos que como f) El Defensor del Pueblo; y g) La Auditoría General de la Nación, actúan en el ámbito Congresional.-

De otro lado, advertimos como fundamental, el “Control de Legalidad y Constitucionalidad” de los actos estatales, por el sistema difuso a cargo de los jueces que integran el Poder Judicial, teniendo como intérprete final a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como cabeza de Poder; y finalmente la constitucionalización del Ministerio Público como un cuarto poder del Estado, en la sistemática del texto fundamental, órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera.-

6.- Los controles del PL:

De manera especial, deseamos hacer unas brevísimas reflexiones respecto del “*control por nuestro PL*”, al que estimamos de capital importancia, y sobre el que nos interesa resaltar, entre otras, dos falencias que las consideramos decisivas en el escaso control que efectúa:

a) Como ocurre en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos, gran parte de la inoperancia y desprestigio social del Órgano Legislativo, como órgano del “gran debate nacional” y del “control político” por antonomasia del Gobierno, se debe, entre otras causas, a la falta de idoneidad por *carencia de apoyatura de los expertos*, para ejercer el control

en temas y políticas cada vez más complejas. Con agudeza, Forsthoff ha señalado que desde que las tareas parlamentarias ya no se pueden dominar sin la participación del saber especializado en casi todos los campos, existe el peligro que los Parlamentos caigan bajo la dependencia de los Ministerios que disponen del saber técnico (3).-

b) Por otra parte, *la férrea disciplina partidaria* en el actual sistema democrático, permite disentir en el bloque, pero obliga en el plenario a votar según las órdenes emanadas del partido o de los ámbitos del Órgano Ejecutivo. De allí que con acierto que compartimos, Gerhard Leibholz afirma que el cambio estructural de la democracia parlamentaria y representativa a un Estado de Partidos, ha producido una sensible disminución de los derechos de control, primero de los diputados, después también de las fracciones políticas y, finalmente, de todo el Parlamento” (4).-

7.- Eficacia de los controles

Desde otro ángulo, en el sistema argentino, refiriéndose a los controles del PL respecto del PE, podemos realizar la siguiente distinción, teniendo en cuenta el *grado de eficacia de los controles*:

a) ***Controles ineficaces establecidos en la CN***. histórica de 1853/60, tales como *el juicio político, el control de las cuentas inversión, etc*, los cuales existen desde mediados del siglo pasado, pero nunca fueron actuados por el Congreso.-

2) ***Controles ineficaces establecidos en la Reforma de 1994***, como lo es la figura del *Jefe de Gabinete de Ministros*.-

3) ***Controles eficaces prescriptos por la Reforma de 1994*** como la *Comisión Bicameral Permanente*, y en el caso tan relevante de la *Auditoría General de la Nación*, pero ineficaces a la fecha por la incomprensible desidia en la reglamentación por el propio Congreso de la Nación.-

4) ***Controles eficaces de la Reforma de 1994 y de su reglamentación legal***, como son v.g., los casos del *Consejo de la Magistratura* para la designación de los magistrados inferiores (Ley 24.937) y el *Ministerio Público* (Ley 24.946).-

8.- Los controles sociales:

Advertimos la fuerte presencia de la opinión pública que no siempre es la “opinión publicada”; de las organizaciones intermedias, ya sean vecinales, profesionales, sindicales, empresariales, etc.-

Pero de modo particular, es preciso destacar la actuación de los poderosos medios masivos de difusión oral, escrita y televisiva, que han llevado a Manuel Jiménez de Parga a enfrentarnos con la “televisación del Poder”, y más recientemente, Giovanni Sartori a hablar de la “video-política”, que a su entender, a menudo promueve lo que llama la “democracia de la protesta” que muestra problemas sin resolverlos, y ha minimizado la “democracia de la razón”, creando el “homo videns” que ha venido a sustituir al “homo sapiens”.-

II.- EL CONTROL SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

1.- Introducción:

Desde los orígenes de nuestros antecedentes institucionales, ya sea en la época colonial como en la de la independencia y posterior organización nacional, el *órgano ejecutivo* ha poseído una *acentuada envergadura con cierto predominio* sobre el rol gubernamental de los órganos legislativo y judicial. Esta tendencia histórica, llevó a Alberdi a definirlo como un *"Ejecutivo fuerte"*, afirmando la necesidad de un "presidente constitucional" que pueda asumir las facultades de un rey, en el instante que la anarquía le desobedece como "presidente republicano"....."En vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre"...."Dadle al P.E. todo el poder que sea necesario, pero dádsele a través de la Constitución". (5)

2º.- A la vez, este fortalecimiento originario, se vio acrecentado por un *largo proceso de concentración de poderes*, en el que fueron perdiendo entidad, por una parte, el Congreso de la Nación, en la relación horizontal y funcional de las competencias del Gobierno Federal, y por otra parte, las Provincias, en la relación vertical y territorial de los poderes de los Gobiernos Provinciales con el Gobierno Federal, procesos ambos que nosotros hemos denominado, respectivamente, como la *"Ejecutivización" o "Concentración"* en el Poder Ejecutivo de funciones del Gobierno Nacional, y la *"Desfederalización"* o

"Centralización" de atribuciones de los Estado Provinciales Federados, que progresivamente fueron absorbidas por el Estado Federal.- (6)

3°.- De allí que en nuestro diseño constitucional del Poder, el Presidente se constituya en el detentador más sobresaliente del poder político, produciendo un notable deterioro en el principio del equilibrio de los poderes del Estado, que llevó a muchos a reflexionar sobre la existencia de un sistema **"hiperpresidencialista"** o de un **"cesarismo cuasi-democrático"**.-

2.- La Reforma Constitucional

Ante esta circunstancia incontrastable de concentración en el órgano ejecutivo, que afecta gravemente la división y el equilibrio de las funciones del Poder estatal, los dos partidos mayoritarios, el Justicialista y el Radical, firmaron los Pactos de Olivos y de la Rosada, que se plasmaron posteriormente en la Ley Declarativa de la Reforma N° 24.309, sancionada por el Congreso de la Nación el 29 de diciembre de 1993, y de la cual surge expresamente que uno de los objetivos fundamentales que se procuraba, era la **atenuación del sistema presidencialista** (Punto A del Núcleo de Coincidencias Básicas).- (7)

Resultará muy oportuno entonces, que analicemos cuáles fueron las disposiciones constitucionales con las que el pensamiento del constituyente de 1994, pretendió amortiguar la expresada concentración ejecutiva.-

Desde ya podemos adelantar que en gran parte de la opinión de los doctrinarios constitucionalistas, hemos coincidido que con las reformas que a continuación analizaremos, no sólo no se cumplió el objetivo propuesto, sino que por el contrario, se acentuó, **se acrecentó aún más el fortalecimiento de la figura Presidencial**.-

3.- Elección, reelección y mandato

Veamos cuáles fueron las principales reformas introducidas por la Convención Constituyente de 1994:

1) Si bien se *redujo el mandato* de 6 a 4 años, se estableció la posibilidad de la *reelección* del Presidente por un sólo período consecutivo, y con posibilidad de *nueva elección* con el intervalo de un período (arts. 91 y 90).-

2) Se estableció la *elección directa por el pueblo*, con doble vuelta o "ballotage" (arts. 97 y 98).-

4.- Decretos de necesidad y urgencia, delegación legislativa y promulgación parcial

3) Cuando circunstancias excepcionales, hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de las leyes, se le ha otorgado al Presidente de la Nación, la grave facultad de dictar *decretos por razones de necesidad y urgencia* (art. 99 inc. 3), con exclusión de algunas materias (electoral, tributaria, penal y régimen de partidos políticos) y con un procedimiento posterior que prescribe que el Jefe de Gabinete los someterá a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, mediante un trámite que establecerá los alcances de la intervención del Congreso, por una ley especial que inexplicablemente hasta la fecha no se ha sancionado.-

4) Por otra parte, el Congreso puede *delegar facultades legislativas* en el Presidente (art. 76) en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. Como se advierte la norma es de una laxitud amplísima con los posibles excesos que pueden -

5) En virtud del art. 80, el Presidente puede realizar la *promulgación parcial de las leyes*, es decir, de las partes de un proyecto de ley no observadas, con los requisitos de que tengan autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto, siendo de aplicación el procedimiento de control por el Congreso, previsto para los Decretos de Necesidad y Urgencia, es decir, a través de la Comisión Bicameral.-

6) Ciertamente es que estas tres últimas atribuciones en la realidad histórica se habían ejercido en determinadas ocasiones y sin otro control que el de inconstitucionalidad judicial. Pero también lo es que la Reforma, siguiendo lo que un autor ha llamado el método del “*sociologismo constitucional*”, ha “blanqueado” estas prácticas que conformaban verdaderos desvíos, y al normarlas en el texto supremo, han estimulado al actual Poder Ejecutivo a ejercer con una frecuencia inusitada, de modo especial, el dictado de los decretos de necesidad y urgencia, y además, la promulgación parcial de las leyes.-

7) Hasta el momento lamentablemente no se advierte en manera alguna ningún tipo de control sobre ambas atribuciones excepcionales, a poco que se repare que incomprensiblemente es el propio Congreso de la Nación el que ha omitido sancionar la ley que

regulase su control sobre aquéllas.- De esta forma, hemos caído en la falacia de proscribir enfáticamente por principio estos poderes excepcionales, “*El P.E. no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta*” (art. 99 inc. 3, párr. 2) para luego establecer las circunstancias excepcionales que posibiliten su ejercicio, pero sin que el Congreso de la Nación regule el trámite indispensable para el ejercicio de la ineludible función de control mediante la les especial de la Comisión Bicameral.- En fin, ya van cuatro años de mayores atribuciones en el Poder Ejecutivo, sin que el Poder Legislativo ejerza el control que le ordena la CN.-

5.- El Jefe de Gabinete de Ministros

6) Frente a estas definitorias disposiciones que indudablemente acrecientan el predominio del PE, por el art. 100 se ha creado el cargo de ***Jefe de Gabinete de Ministros***, como una institución destinada a lograr el objetivo señalado de “la atenuación de la figura del Presidente”. Aquí es imprescindible detenernos un poco en el análisis de este tópico.-

Al Jefe de Gabinete de Ministros, se le atribuyen importantes ***funciones*** entre las que merecen reseñarse, entre otras, las siguientes:

a) *Ejercer la administración general del país* (inc. 1) pero el art. 99 inc. 1° establece que el Presidente es el “*responsable político de la administración*”, con lo cual se establece una diferencia entre “titularidad” y “ejercicio” del manejo de la administración;

b) *Expedir los actos y reglamentos necesarios para ejercer las atribuciones de este artículo y aquéllas que le delegue el Presidente;*

c) *Efectuar nombramientos de los empleados excepto de los que le correspondan al Presidente;*

d) *Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete, presidiéndolas en caso de ausencia del Presidente;*

e) *Hacer recaudar las rentas y ejecutar la ley de presupuesto, pero el inc. 10 del art. 99 le otorga al Presidente la supervisión sobre el ejercicio de estas atribuciones;*

f) *Refrendar decretos del P.E. referidos a sesiones de prórroga y extraordinarias del Congreso, decretos de necesidad y urgencia; ejercicio de facultades delegadas por el Congreso; promulgación parcial de leyes;*

g) *Concurrir a las sesiones de las Cámaras para participar en debates, sin voto, y producir los informes y explicaciones verbales y escritas que cualquiera de ellas solicite al PE.-*

7) Por el art. 101.

a) *Debe concurrir al Congreso mensual y alternativamente a cada Cámara para informar sobre la marcha del gobierno;*

b) *Puede ser interpelado para una moción de censura por la mayoría absoluta del total de miembros de una Cámara, y ser removido por mayoría absoluta del total de miembros de ambas Cámaras. Este injerto institucional que pretende dar una imagen de control propia de los sistemas parlamentarios, se vuelve intrascendente y utópico, porque si este diseño básico de la Jefatura de Gabinete aparece como consecuente con el objetivo antes señalado, es una falacia y un sofisma, pues basta saber nada más y nada menos, que según lo prescripto por el art. 99 inc.7, el Presidente por sí solo nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros.*

6.- Reflexiones sobre la Jefatura de Gabinete de Ministros

1) Con esta última atribución del Presidente, se desmorona la institución del Jefe de Gabinete como "órgano de limitación de las atribuciones presidenciales", pues como lo hemos afirmado hace unos momentos, no puede existir ningún órgano de control o de limitación que no sea independiente del órgano controlado, *lo que ocurre cuando el Jefe de Gabinete depende en su designación y en su desempeño, del Órgano Ejecutivo pretendidamente controlado*, en nuestro caso el Presidente. Esto es de vital importancia.-

2) Lo que aquí surge es que evidentemente, desde el punto de vista normológico: a) No existe una *descentralización* del poder presidencial en otro órgano diferente y autónomo. b) en cambio, lo que sí existe es un cambio en la conformación interna del accionar del PE, consistente en una *desconcentración* de funciones, de tipo "gerencial", que más que limitar al Presidente, es un colaborador que le alivia y agiliza el trámite de muchas tareas que la CN confiere al "hombre de confianza" del Presidente. Así las cosas, no aparece arbitrario decir que la reforma de 1994, creó un "*Presidencialismo Gerencial*".-

3) Es preciso poner de resalto, para no caer en engaños, que *el Presidente sigue ejerciendo la plenitud de su poder* en cuanta ocasión lo requieran las circunstancias, pues

lo real es que mantiene las *Jefaturas de Estado, de Gobierno, de las Fuerzas Armadas y es responsable político y tiene la titularidad de la Administración General del País.*-

4) Dentro de este poco auspicioso panorama, lo que sí resulta positivo no sólo en la norma sino también en la breve realidad de su funcionamiento, es que *el Jefe de Gabinete tiene la oportunidad de cumplir el rol de ser el vínculo de unión del PE con las Cámaras de Congreso* y aparece -por la atribuciones y las obligaciones que la CN le concede- como el instrumento más importante en el indispensable diálogo, permanente y abierto, entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.-

5) Además este sistema naufraga en la medida que el *Presidente, tenga en alguna de las Cámaras la mayoría absoluta* de sus miembros, para impedir la censura de un hombre que necesita. En caso contrario, pueden plantearse conflictos serios entre censuras y nombramientos nuevamente censurados, no existiendo en nuestro sistema el recurso extremo de los regímenes parlamentarios de la disolución de las Cámaras por el Jefe de Estado. Nos encontraríamos ante una situación de las llamados “bloqueos institucionales”.-

6) Para concluir este tópico, creemos conveniente realizar una reflexión final. Todo este mecanismo implantado en la Reforma de 1994 en el ámbito del Órgano Ejecutivo, dependerá en gran medida, de una *difícil dialéctica del equilibrio* en el ejercicio real de las funciones asignadas al Presidente y al Jefe de Gabinete, de modo tal *que aquél realmente se desprenda de poder y el último lo ejerza con el enfoque político del P.E.* que, insisto, sigue siendo el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno y el titular y responsable político de la Administración (art. 99 inc. 1).

El efectivo funcionamiento de esta “cohabitación” de poder, dependerá fundamentalmente, no de una configuración normativa clara y contundente, sino por el contrario de la existencia de *factores “psico-sociales y políticos”*. Por de pronto, exigirá una gran confianza y lealtad, entre un Presidente respetuoso de las competencias del Jefe de Gabinete, y a su vez, la suficiente personalidad en éste que sin llegar a desdibujar la figura del Presidente, tampoco se convierta en un obsecuente de la exclusiva voluntad presidencial. No será fácil lograrlo en esta "cohabitación tan desigual del poder".-

III.- Evaluación final:

En síntesis creemos a esta altura del proceso institucional y a la luz de las disposiciones analizadas, que ***la reforma ha sido ambivalente en este punto, con notable predominio de las disposiciones que fortalecen al PE sobre las que lo acotan.-***

1) Por un lado, pensamos que el Presidencialismo que conserva las *Jefaturas* del Estado, del Gobierno, de las Fuerzas Armadas y que comparte con el Jefe de Gabinete la Administración General del país, ha salido robustecido con *la reelección* del Presidente *sin la exigencia de la mayoría absoluta*, si bien con un período acotado; con la trascendental facultad de *dictar Decretos de Necesidad y Urgencia*, con la posibilidad de la *Delegación de Facultades Legislativas*, y finalmente, con la atribución de la *Promulgación parcial* de las leyes, si bien con un control posterior por el Congreso, que es de desear se efectivice a la mayor brevedad.-

2) Este vigoroso robustecimiento, no parece que vaya a poder ser enervado por las buenas intenciones de la creación de la figura del *Jefe de Gabinete de Ministros*, dada su dependencia del Presidente en una "relación jerárquica", que en el fondo conserva la característica de Ejecutivo fuerte, salvo, claro está, que la presencia de mayorías parlamentarias opositoras, posibiliten el control de censura y remoción del Jefe de Gabinete por las Cámaras.-

Lamentablemente tampoco se puede dar por el momento un eficaz control externo del sector público en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos a cargo de la *Auditoría General de la Nación*, según lo dispone el art. 85 CN., pues debemos saber que al no haberse sancionado la ley especial que la rija, OJO ESTO DEBE CONSTATARSE SI NO SE HA Y DICTADO LA LEY actualmente se aplica paradójicamente a la norma constitucional, una reglamentación anterior, como es la Ley 24.156 de 1992 que establece la integración con siete miembros, el Auditor General y seis Auditores que son designados 3 por cada Cámara del Congreso, lo cual y en virtud de las mayorías actuales lleva a la incongruencia de que en un órgano cuya cabeza se puso en manos de la oposición, tiene mayoría el oficialismo. Qué control podrá efectuarse ??

3) Como una *instancia superadora del panorama* que hemos expuesto muy reseñadamente, sí creemos que los poderes del Presidente de la República, efectiva y realmente ha sido acotados o limitados, por las siguientes reformas constitucionales:

a) Se ha derogado la disposición del ex-artículo 86 inc. 3, que los consagraba como "jefe inmediato y local de la Capital de la Nación", lo cual significaba un inmenso poder en una ciudad de aproximadamente 4.000.000 de habitantes, que a partir de la reforma, que *"la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad"....."En el marco dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones"*, estableciéndose un nuevo sujeto de las relaciones federales, más allá que se siga discutiendo si es un municipio federado, o algo más que un municipio pero menos que una provincia, o una ciudad-estado, etc. Lo cierto es que solamente en el futuro podrá ir configurándose en los hechos, hasta donde llegan las prescripciones constitucionales de este artículo tan confuso, profuso y difuso.

b) Asimismo ha sido muy positivo en el acotamiento Presidencial y constituye un mecanismo de real control sobre el PE. con relación al PJ., el importante recorte que se ha efectuado a la discrecionalidad que ejercía en la designación de los magistrados de los tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al establecerse la designación en base a una terna que luego de los pertinentes concursos públicos de antecedentes y oposición, el CM propone a la consideración del Presidente para que escoja al candidato para el que pedirá el acuerdo del Senado.

c) Por otra parte. esperemos que también sean positivas en la realidad del sistema de controles, la creación de la *Auditoria General de la Nación* a partir de la sanción de la nueva ley que le otorgue autenticidad en el control, como también del *Defensor del Pueblo*, cada uno con sus peculiaridades, y la conformación del *Ministerio Público* como cuarto poder del Estado y desligado de la subordinación al PE., que esperemos sea real en la medida que los concursos previstos sean plenamente objetivos.

d) Finalmente cabe señalar el acotamiento del poder Presidencial que ha significado la atribución que la Reforma (art. 99 inc. 20) ha conferido de modo expreso al Congreso, para declarar la *intervención federal* de las provincias, acotamiento que resalta si se

considera que el 60 % de las intervenciones declaradas en el transcurso de la historia, lo fueron por decreto del P.E.-

CÓRDOBA, Abril de 1999.

N O T A S

- (1) ARAGÓN REYES, Manuel, “Constitución y Control del Poder”, edit. Ciudad Argentina, Bs. As. 1995, pág. 65.-
- (2) VANOSSI, Jorge R., “El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social”, Edit. Eudeba, Bs. As. 1982, pág. 92).-
- (3) “El Estado de la Sociedad Industrial”, Edit. Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1975, págs. 162/63.-
- (4) “Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna”, Edit. Instituto de Estudios Políticos, 1971, pág. 72.-
- (5) “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”, cap. XXV).-
- (6) HARO, Ricardo, “Reflexiones en torno al Presidencialismo Argentino”, en “Memorias del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”, Universidad Nacional Autónoma de México, año 1992, págs. 353/74.-
- (7) Sobre este tópico de la Reforma de 1994, pueden consultarse diversos artículos en los tres libros publicados por la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, intitulados: “La Reforma Constitucional Argentina”, Buenos Aires 1994; “Comentarios a la Reforma Constitucional”, Buenos Aires 1995; “Leyes Reglamentarias de la Reforma Constitucional”, Buenos Aires 1996.- Además, “CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DE MADRID”, “La reforma de la Constitución Argentina en perspectiva comparada”, Madrid 1996; PEREZ GUILHOU, Dardo y otros, “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, 3 tomos, Ediciones Depalma, Mendoza 1995; BIDART CAMPOS, Germán, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino - La Reforma Constitucional de 1994”, Edit. Ediar, Bs. As. 1995; DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, “La Constitución Reformada”, Edit. Ciudad Argentina, Bs. Aires 1994; NATALE, Alberto, “Comentarios sobre la Constitución - La Reforma de 1994”, Edit. Depalma, Bs. Aires 1995;

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba
(República Argentina)
<http://www.acader.unc.edu.ar>

ROSATTI, Horacio y otros, “La Reforma de la Constitución - Explicada por Miembros de la Comisión de Redacción”, Edit. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe 1994;