


# LAS ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN, Y EN SU EXPANSIÓN, MÁS ALLÁ DE ELLA

PRIMERA PARTE

  
por Dr. Eugenio Luis Palazzo

## SUMARIO

I. La clasificación de las atribuciones del Poder Ejecutivo.....	02
II. La jefatura de la Administración .....	05
II.I. Organización piramidal, jerárquica y centralizada .....	05
II.I.I. Carácter unipersonal del Poder Ejecutivo .....	07
a) El primer debate: los rasgos parlamentarios .....	12
b) El segundo debate: el Jefe de Gabinete de Ministros .....	16
II.I.II. Las jefaturas presidenciales .....	18
II.I.III. La jefatura de la Administración .....	20
II.I.IV. El rol del Congreso .....	23
II.II. Existencia de una administración central con desconcentración en ministerios ...	25
II.II.I. La ley de ministerios y el número de ministros .....	27
II.II.II. El Ejecutivo colegislador .....	28
II.II.III. ¿Ramos o competencias? ¿Entender, intervenir, participar o coordinar? ....	30
II.II.IV. El gabinete .....	31
II.II.V. Los restantes organismos subordinados jerárquicamente al Poder Ejecutivo	
La jerarquía y la delegación administrativa .....	32
II.II.VI. Un segundo listado .....	36
II.III. La alternativa de la descentralización autárquica .....	45
II.IV. Universidades .....	50
II.V. Otras entidades .....	51
II.V.I. Empresas del Estado .....	51
II.V.II. Sociedades del Estado .....	52
II.V.III. Fideicomisos estatales .....	53
II.V.IV. Sociedades de propiedad estatal .....	54
II.V.V. Sociedades de Economía Mixta .....	54
II.V.VI. Sociedades con participación estatal mayoritaria .....	54
II.V.VII. Entes interjurisdiccionales e internacionales .....	55

II.VVIII. Entes públicos no estatales .....	55
II.VI. Otro listado .....	55
II.VII. Prohibición de ejercer facultades judiciales .....	68
II.VIII. Sujeción a la Constitución y a los tratados internacionales .....	71
II.IV. Actuación de conformidad a la ley .....	72

## I. LA CLASIFICACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO

Las múltiples tareas que, mal o bien, realiza nuestro Presidente, único titular del Poder Ejecutivo argentino, pueden clasificarse en políticas, legislativas y administrativas.

Las primeras se despliegan en un nivel jerárquico solo inferior a las normas constitucionales, con un amplio margen de *discrecionalidad* (no de arbitrariedad), siempre sujetas al control político (institucional, a través del sistema de *frenos y contrapesos*; o espontáneo, mediante organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, manifestaciones populares, etc.); y también al control judicial (salvo si configuran *cuestiones políticas no judiciales*).

Las segundas implican la participación, más o menos concluyente, en la toma de decisiones de rango legislativo, siempre con pasos, posteriores o previos, a cargo del Congreso, y controles judiciales (si hay un caso concreto y legitimados para impulsarlo).

Las terceras se cumplen en un tercer nivel, por debajo no solo de la Constitución, sino también de las leyes del Congreso; son actividades regladas, cumplidas *secundum legem* (lo que no excluye la aplicación de diversos grados de discrecionalidad, en los márgenes permitidos por la ley), y están sujetas a dos tipos de revisiones judiciales: (i) el *control de constitucionalidad* y (ii) el de *legalidad*.

El cuadro siguiente despliega los tres ítems:

Atribuciones políticas	Asuntos internacionales	Relaciones internacionales
		Designación y remoción de embajadores argentinos
		Acreditación y recepción de embajadores extranjeros
		Negociación, firma y ratificación de tratados
		Declaración de guerra
	Paz interior y orden constitucional	Estado de sitio
		Intervención federal
		Conducción de las fuerzas de seguridad
		Empleo excepcional de las fuerzas armadas
	Asuntos institucionales	Nombramientos de magistrados judiciales
		Nombramientos en comisión
		Indulto y conmutación de penas
		Apertura y convocatorias a sesiones del Congreso
		Acuerdos y relaciones con gobernadores
	Asuntos militares	Comandancia en jefe
		Provisión de empleos militares
		Disposición y distribución de fuerzas
	Atribuciones legislativas	Participación en el proceso de formación de las leyes (iniciativa; veto total o parcial)
Decretos de necesidad y urgencia (DNU)		
Legislación delegada		

Atribuciones administrativas	Jefatura de la Administración
	Reglamentos de ejecución, autónomos y delegados (delegación impropia)
	Nombramiento y remoción de ministros y empleados
	Recaudación e inversión de rentas
	Cumplimiento de sentencias
	Participación en organismos federales interjurisdiccionales
	Contrataciones y empréstitos

El intento de este trabajo es, entonces, analizar cada una de las facultades administrativas del Presidente. Cabe aclarar que muchas veces una atribución política, (por ejemplo la apertura de una embajada que integra el manejo de las relaciones exteriores) implica aspectos administrativos (en ese caso una modificación presupuestaria); y, a la inversa, el ejercicio de una atribución administrativa (designación de un alto funcionario) puede conllevar una decisión política (v.g. un cambio en las relaciones exteriores o en la conducción de las fuerzas de seguridad).

Desplegadas en reglamentos y actos, tales funciones tienen basamento en los textos de la Constitución, otras fuentes del derecho de similar rango y las leyes. Pero a lo largo de estas páginas, y siempre, debe tenerse presente: (i) que el sistema presidencialista tiene como sustento el *equilibrio de poderes*, para lo cual cada uno de ellos tres frena y contrapesa a los otros, es decir se inmiscuye en sus atribuciones; (ii) que tal equilibrio es *dinámico*, por lo cual circunstancias de todo tipo (políticas, económicas, sociales, internacionales, personales, etc.) pueden acrecentar o reducir competencias o el modo de ejercerlas; y (iii) que la tendencia permanente de nuestro Ejecutivo ha sido expandir sus atribuciones, asumiendo de hecho, o mediante ingeniosas interpretaciones, tareas que, en el diseño constitucional, le correspondían al Congreso o a las Provincias. Es cierto que tanto uno como las otras, casi siempre *le dejaron hacer*.

He señalado antes: “el plan seguido por nuestros constituyentes: otorgan al presidente un conjunto de facultades mayores que las que se le reconocen a su similar norteamericano. La evolución posterior fue a favor del acrecentamiento

del poder presidencial. Contribuyeron a ello diversos factores<sup>1</sup>. Por un lado el desarrollo tecnológico aumentó globalmente el poder del Estado. Se puede ahora, por ejemplo, difundir instantáneamente una decisión en todo el territorio, conocer de inmediato si es o no acatada y adoptar, en el mismo momento, las medidas necesarias en caso de desobediencia. Además de ello, la concepción del Estado de bienestar, los requerimientos sociales, han adjudicado a la organización estatal un rol preponderante en lo económico y social que excede en mucho aun la propuesta de conductor del progreso, que realizara Alberdi. Finalmente, en el mismo sentido, la creciente interdependencia de las naciones y la importancia de los organismos internacionales han otorgado mayor relevancia a la conducción de las relaciones exteriores, atribución propia del presidente”<sup>2</sup>.

## II. LA JEFATURA DE LA ADMINISTRACIÓN

### II.I. Organización piramidal, jerárquica y centralizada

#### II.I.I. Carácter unipersonal del Poder Ejecutivo

Nuestro Poder Ejecutivo es unipersonal, no lo integran ni el vicepresidente, ni el jefe de gabinete de ministros, ni los ministros. En la reforma de 1994 algunos intentaron separar la jefatura del Estado y la del gobierno (parlamentarismo europeo). No lo lograron. Intentaron también sustraerle la jefatura de la Administración (comparar arts. 99, inc. 1 y 100 inc. 1). Tampoco lo consiguieron. El jefe de gabinete de ministros no es más que un ministro coordinador, nunca un jefe, muchas veces sólo un vocero.

“El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de presidente de la Nación Argentina” dispone el artículo 87 de la Constitución, reformado en 1860, cuando se sustituyó el término “Confederación” por “Nación”.

El origen del texto lo podemos encontrar en la Sección 1, del Artículo II de la Constitución norteamericana: “El Poder Ejecutivo estará investido en un Presidente de los Estados Unidos de América”.

---

1. César Romero, “Derecho constitucional”, Edit. Zavallia, Buenos Aires, 1975, t. I, págs. 198 y ss.

2. Palazzo, Eugenio Luis, “Las fuentes del Derecho en el desconcierto de juristas y ciudadanos”, Edit. Fecic, 2004, pág. 265.

En nuestros antecedentes aparece por primera vez en el proyecto de la Sociedad Patriótica para la Asamblea del año XIII: *“El Gobierno ejecutivo será investido por un solo individuo que se llamará presidente...”*. El proyecto federal, para la misma ocasión, expresa: *“El Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas se compondrá de un Presidente”*. Vuelve a aparecer el cargo en la ley del 6 de febrero de 1826: *“la persona electa será condecorada con el título de Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata”*. La constitución de ese mismo año prevé: *“El Poder Ejecutivo de la Nación se confía y encarga a una sola persona, bajo el título de Presidente de la República Argentina”*.

El debate más agudo entre la alternativa unipersonal y la colegiada (esta última con diversos matices) se realizó en la Convención que sancionó la Constitución de Uruguay de 1830. Triunfó la postura a favor del Ejecutivo unipersonal, y se estableció: *“El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por una sola persona, bajo la denominación de Presidente de la República Oriental del Uruguay”*.

La constitución chilena de 1833, que inspira a Alberdi, indica: *“Un ciudadano, con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado y es el jefe supremo de la Nación”*.

El texto del autor de Las Bases tiene un comienzo idéntico: *“Un ciudadano con el título de presidente de la Confederación Argentina, desempeña el Poder Ejecutivo del Estado”*. El proyecto de De Angelis, en tanto dispone: *“El Poder Ejecutivo del Estado deposita en un solo individuo, que se denominará presidente de la Nación Argentina”*<sup>3</sup>.

Se trata, todas ellas, de expresiones muy similares. En definitiva, se sigue a Alberdi, variando el orden de la frase.

La aclaración de que se trata de un solo individuo o una sola persona, realizada por el proyecto de la Sociedad Patriótica, la constitución de 1826 y el proyecto de De Angelis, parece superflua pues la indicación de que lo desempeña un ciudadano excluye claramente la posibilidad de que sean varios.

---

3. Varios de estos textos los he tomado de Helio P. Zarini, “Constitución de la Nación Argentina”, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1982, pág. 171.

El verbo desempeñar resulta más acertado que los otros propuestos (invertir, componer, condecorar, depositar, confiar y encargar) pues resulta más amplio, mientras que los demás refieren matices específicos.

La calificación de “ciudadano”, por su parte, es más precisa que las de individuo o persona.

Si bien la frase en definitiva da la impresión de distinguir entre el poder ejecutivo y el título de quien lo desempeña, esta diferencia tiene importancia exclusivamente en cuanto a la denominación del cargo, ya que se trata de un órgano unipersonal.

#### **a. El primer debate: los rasgos parlamentarios**

La recepción de institutos propios del parlamentarismo, en nuestra Constitución, comenzó desde su origen. La constitución chilena de 1833, inspiradora de Alberdi<sup>4</sup>, escondía algunos mecanismos fundamentales del régimen parlamentario: la irresponsabilidad política del jefe de Estado, el referendo y la responsabilidad ministerial, y la compatibilidad entre las funciones de ministro y las de senador o diputado. No obstante faltaban otros, esenciales, como la prerrogativa del Presidente de disolver las cámaras, como contrapeso a la facultad de éstas de juzgar la responsabilidad ministerial. En 1891 una cruenta revolución concluyó con el mandato del Presidente Balmaceda y desde entonces, sin modificarse los textos constitucionales, Chile aplicó el esquema parlamentario hasta la reforma integral de 1925.

Nuestra constitución también desde su origen, prevé la existencia y el referendo de ministros responsables, aunque también lo es, en los textos, el Presidente. Nuestros ministros no pueden ser diputados, ni senadores, pero sí asistir a las sesiones de las cámaras. La posibilidad de que el Presidente delegue o consienta la adopción de resoluciones que excedan lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos fue excluida en 1860, al modificarse el actual artículo 103 de la constitución.

---

4. Quien escribió “Las Bases ...” y su proyecto de Constitución en Valparaíso, en 1852. Donde ejercía, con buen éxito, su profesión de abogado.

Esos rasgos parlamentarios, la creación de la república parlamentaria en los textos franceses de 1875, el ejemplo de Chile, y algunos casos de presidentes débiles; motivaron el debate sobre el carácter unipersonal o colegiado del Ejecutivo a comienzos del siglo XX. Los matices parlamentarios se manifiestan en dos aspectos: el proceso legislativo y el ministerio, y se acentuaron en la reforma de 1994. El Presidente puede presentar proyectos de ley (art. 77), intervenir por medio de sus ministros en los debates de las cámaras, espontáneamente (arts. 100, inc. 9º y 106) o a pedido de éstas (art. 71) y dictar decretos reglamentarios de las leyes (art. 99, inc. 2º). Las cámaras ejercen controles importantes sobre el jefe de gabinete, y menores sobre los demás ministros. La facultad presidencial de nombrarlos y removerlos (art. 99, inc. 7) y la asunción de presidentes de mayor fortaleza, confirmó el carácter unipersonal del órgano.

Ya al discutirse en el Senado la necesidad de la que sería la reforma de 1866, Valentín Alsina propuso excluir el artículo 88, pues al responsabilizar “a los ministros por los actos del presidente de la república, que deben legalizar, los constituye ipso facto, partes esenciales e integrantes del poder ejecutivo”<sup>5</sup>.

Los primeros autores de derecho constitucional defendieron el sistema presidencialista. Señalaba Florentino González: “La mejor constitución del poder ejecutivo es aquella en la que la dirección suprema del departamento está encargada a un jefe; pero obligado a obrar por medio de otros empleados que, aunque sean amovibles por él, participen de la responsabilidad de sus actos. Así se lograrán siempre dos cosas muy importantes: 1º que teniendo el primer magistrado que contar con otro para ejercer su poder, se refrenará de hacer cosas indebidas; y 2º que en el caso de tener plena convicción de que debe obrar, si su ministro se opone a ello, pueda removerlo y buscar otro que lleve a efecto sus medidas”<sup>6</sup>. Por su parte, José Manuel Estrada destacaba algunas incongruencias del parlamentarismo con relación al sistema republicano: la existencia de una

5. Citado por Rivarola en el prólogo de “Función constitucional de los ministros”, encuesta de la “Revista Argentina de Ciencias Políticas”, Buenos Aires, 1911.

6. Florentino González, “Lecciones de derecho constitucional”, 4º ed., París, 1889, pág. 290. Algunas páginas antes había expresado: “ningún problema político ha ocupado tanto la atención de los que se han consagrado al estudio de la ciencia constitucional, como el de hallar una organización del departamento ejecutivo del gobierno, de manera que la acción de los que ejerzan sus funciones, al mismo tiempo que sea la más eficiente para promover el progreso moral, intelectual y material de la comunidad política ofrezca menos peligros para sus libertades”. Y añadía: “la mejor organización es la que ofrece mayor probabilidad de energía en la ejecución, y de seguridad para el pueblo” (págs. 280/282).



magistratura irresponsable; la preponderancia de un poder que puede disolver a otro; las coaliciones con el único fin de hacer caer al gobierno, etc.<sup>7</sup>.

Durante la presidencia de Luis Sáenz Peña (1892-1895) fue convocado Aristóbulo del Valle (uno de los fundadores de la Unión Cívica Radical) a desempeñar el Ministerio de Guerra con funciones extraordinarias cercanas a un Primer Ministro, con el fin de dar sustento a un gobierno débil.

Varios autores<sup>8</sup> sostuvieron, pocos años después, que los ministros integran nuestro poder ejecutivo, e incluso que éste responde a un esquema parlamentario. El momento era de un duro enfrentamiento entre el Congreso y el Presidente Figueroa Alcorta (1906-1910), la república parlamentaria francesa era sumamente conocida en razón de una estrecha vinculación cultural con ella, y el ejemplo chileno de transformación de un esquema presidencialista en otro parlamentario, sin modificaciones constitucionales significativas, era muy reciente.

Los principales argumentos jurídicos fueron dos: el requisito del refrendo y la responsabilidad solidaria. Parece razonable sostener que si, por una parte el Presidente no puede producir actos eficaces con su sola firma, y por la otra, dos o más ministros pueden acordar resoluciones sin su intervención, entonces el poder ejecutivo es compartido o colegiado.

El artículo 100, párrafo 1º indica que los ministros “*refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia*”. En los textos este recaudo nace con la constitución francesa de 1791: “*Aucun ordre du Roi ne pourra être exécuté, s’il n’est signé per lui et contresigné per le ministre ou l’ordonnateur du département*”. Lo prevén también algunos de los proyectos presentados a la Asamblea del año XIII, no el federal, varios de los estatutos

---

7. José Manuel Estrada, “Curso de derecho constitucional”, Buenos Aires, 1927, t. III, págs. 280 y sgtes. La obra fue ordenada por su hijo. El tomo III reúne notas taquigráficas y apuntes de clase cuyo origen se sitúa a pocos años después de 1878, fecha del programa utilizado como base.

8. Rómulo Naón, “Los ministros, su carácter y función constitucional”, Edit. Coni Hnos., 1906; Rodolfo Rivarola, Raymundo Wilmart y José Matienzo, en “Función constitucional de los ministros”, encuesta de la “Revista Argentina de Ciencias Políticas”, Buenos Aires, 1911. Más cercano en el tiempo, pero igualmente antes de la reforma de 1994, vuelve a esa vieja polémica Miguel Marienhoff, que expresa “comparto la tesis de quienes consideran que el órgano ministerial integra el Poder Ejecutivo, que, en consecuencia, entre nosotros, no sería unipersonal, sino plural, o, por lo menos, dual” (Tratado de Derecho Administrativo, Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, t. I, tercera edición, 1982, pág. 526).

provisorios, la constitución de 1826 y, ya dije, la chilena de 1833. La redacción adoptada proviene de Alberdi, quien había propuesto un artículo autónomo: “El ministro refrenda y legaliza los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia, pero no ejerce autoridad por sí solo”.

Por su parte la responsabilidad solidaria de los ministros se encuentra establecida en el artículo 102: “Cada ministro es responsable de los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas”. Ausente, la segunda parte de esta norma, en nuestros antecedentes, Alberdi la tomó de la constitución de Chile de 1833. La importancia de esta responsabilidad solidaria se vio notoriamente reducida, al menos en los textos, al excluirse, en la reforma de 1860, la facultad de los ministros de tomar resoluciones que excedan el régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

El argumento más utilizado para defender el carácter unipersonal de nuestro poder ejecutivo y refutar a quienes pretenden que los ministros lo integran se basa en la facultad presidencial de nombrar y remover -sobre todo esto último- por sí solo a los ministros del despacho (art. 99, inc. 7).

Si un ministro se niega a refrendar alguna decisión, el presidente, si mantiene su criterio acerca de la necesidad o conveniencia de adoptarla, tiene en sus manos una solución sumamente expeditiva: la remoción del ministro y la designación de otro que coincida con su pensamiento sobre el tema.

No obstante, algunas constituciones parlamentarias de la época, como la belga de 1832, también poseían una disposición similar: facultaban al rey para nombrar y remover a sus ministros. Pero el esquema es distinto, pues en el parlamentarismo clásico esta competencia sólo formalmente se encuentra en manos del jefe de Estado, pues la estabilidad del gabinete depende directamente de la confianza que le otorgue el Parlamento. Su ausencia implica la inmediata conclusión del mandato.

En cambio, en nuestro país la responsabilidad ministerial ante el Congreso se halla sumamente diluida. Si bien las cámaras pueden requerir la presencia de los ministros para recibir las explicaciones e informes que estimen convenientes,

para removerlos necesitan poner en marcha el mecanismo del juicio político, que requiere, en cada cámara, mayoría de dos tercios de los miembros presentes. En la práctica este procedimiento no ha funcionado, en gran parte merced a la solidaridad de los legisladores oficialistas para con su partido.

Igual, en muy numerosas ocasiones los ministros, individualmente o en conjunto, han considerado su deber renunciar -obviamente ante el Presidente- al producirse desaciertos o crisis que no les eran exclusivamente atribuibles. Por supuesto que en algunas de esas circunstancias influyeron críticas de parlamentarios.

En definitiva, nuestros precedentes indican que los ministros responden ante el Presidente por sus actos, a veces por los de sus colegas, aun cuando dichos actos hubieran sido avalados o incluso impuestos por el primer magistrado.

Pero además en su gestión y en sus declaraciones públicas nuestros ministros se han preocupado siempre por destacar su fidelidad con el pensamiento presidencial. Permanentemente se ha tratado de que las diferencias de opinión no salgan a la luz. Cuando esto no se ha podido evitar, el ministro ha manifestado encontrarse dispuesto a renunciar, si el Presidente lo considera necesario. Tanto es así que no se registran, en los diversos cambios ministeriales que han sucedido durante los distintos gobiernos, ningún caso explícito de remoción; generalmente se la disfraza con una renuncia.

En 1994 se eliminó la restricción en el número de ministros y se incorporaron el jefe de gabinete de ministros (art. 100); diversos órganos extrapoderes, como el Defensor del Pueblo, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura (algunos de los cuales ya tenían recepción legislativa); un órgano intrapoder: la Comisión Bicameral Permanente; se efectuó una nueva distribución de la función legislativa a través de los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa propia, el veto y la mayor relevancia de los tratados internacionales. Todos ellos son rasgos propios del parlamentarismo, en ese sentido atenúan el presidencialismo, pues le incorporan más características parlamentarias (es decir del otro sistema institucional dominante), pero la mayoría de ellos no disminuyen, sino que acrecientan el poder presidencial. También lo hace la elección directa y la posibilidad de reelección.

Aquellas influencias parlamentarias europeas, en buena medida, ya habían sido incorporadas por el constitucionalismo andino, cuyos textos y experiencias se tuvieron en cuenta en 1994, aunque quizá no se apreciaron adecuadamente las dificultades y fracasos de algunos institutos.

## **b - El segundo debate: el Jefe de Gabinete de Ministros**

En el origen de la reforma de 1994 aparece, como acabo de señalar, un propósito contradictorio, incluido en el Pacto de Olivos y en la ley de declaración de necesidad de la reforma, 24.309: la atenuación del presidencialismo.

En el año 1985, luego de las elecciones legislativas que le dieron el triunfo al entonces oficialismo, el Presidente Alfonsín, cuya experiencia de gobierno lo había convencido (estimo que erróneamente) de la necesidad de introducir cambios en nuestro esquema presidencialista, creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia. Dos dictámenes, producidos en 1986 y 1987, fueron favorables a la conveniencia y oportunidad de la reforma, aconsejaron acerca de sus contenidos y de la necesidad de consenso social para llevarla a cabo. Propiciaron instituir un régimen semipresidencialista, con un primer ministro y someter a él, y a los restantes ministros, a la posibilidad de remoción por decisión de la mayoría de la Cámara de Diputados; pero, al mismo tiempo, restablecer el voto directo y el ballottage para la elección presidencial.

El justicialismo, que era la principal fuerza de oposición en aquel momento, siempre había alentado la reforma, desde el primer gobierno de Perón que produjo la de 1949, pero nunca abandonar el presidencialismo. Al triunfar en las renovaciones legislativas de 1987, y obtener también la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, comenzó a elaborarse un difícil consenso entre ambas fuerzas políticas. Se inició con un comunicado conjunto entre el Presidente Alfonsín y el Gobernador de Buenos Aires, Cafiero, en enero de 1988. En septiembre de ese año, en una reunión reservada entre ambos, y los candidatos a la presidencia de los dos partidos, Menem y Angeloz, el radicalismo moderó sus posiciones a favor del parlamentarismo y se comenzó a utilizar la expresión *atenuación del presidencialismo*. Al justicialismo le preocupaban posibles manejos del colegio electoral en las elecciones presidenciales de 1989.

El rechazo de la idea de reforma por la opinión independiente y de otros partidos, e incluso de importantes sectores en el interior de los dos mayoritarios, postergó el impulso reformista. Ya durante la Presidencia de Menem, en agosto de 1990, fracasó un referéndum convocado en la Provincia de Buenos Aires para ratificar cambios introducidos por la legislatura al texto constitucional de 1934.

Al acercarse el fin de su mandato, el Presidente Menem, que como la mayoría de titulares del Ejecutivo en Latinoamérica y en las provincias, ansiaba su reelección<sup>9</sup>, impulsó decisivamente la reforma. El radicalismo no lo acompañaba, pero el Senado aprobó un proyecto de ley de declaración de necesidad de la reforma constitucional en el cual se incluían muy pocos temas: la posibilidad de reelección inmediata y la de efectuar enmiendas al texto constitucional. Así obtuvo la mayoría requerida de dos tercios del total de sus miembros, en forma muy ajustada.

En la Cámara de Diputados eso no parecía posible, por lo cual se convocó a un plebiscito no vinculante, para presionar sobre los legisladores. No llegó a efectuarse, pues un cambio en la conducción del radicalismo llevó a Alfonsín nuevamente a la presidencia de ese partido y abrió una nueva negociación, que culminó en el Pacto de Olivos, el 14 de noviembre de 1993, entre Menem y Alfonsín. Para garantizar que la Convención se atendería a tal acuerdo se diseñó un núcleo de coincidencias básicas, que receptaba los puntos más importantes de una y otra postura. Esencialmente, para el primero de ellos: *“la reducción del mandato de Presidente y Vicepresidente a cuatro años con reelección inmediata por un solo período, considerando al actual mandato presidencial como un primer período”*; y para el segundo: *“la atenuación del sistema presidencialista”*.

Existen distintas opiniones en torno a si el objetivo perseguido y el resultado logrado por la reforma de 1994 fue recortar o acrecentar el poder presidencial. En este debate no se ha advertido suficientemente que son cuestiones diferentes, en realidad contradictorias, dilucidar si se incrementaron o no las facultades del Presidente y determinar si el esquema de poderes se mantuvo fiel al tipo presidencialista o sufrió variantes sustanciales.

---

9. Otro grave error. En contra de ello y también en oposición a la tendencia la tendencia a abandonar el presidencialismo me pronuncié en -“Raíces Histórico Políticas del Régimen Presidencialista Argentino”, Mención Especial del Premio Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, publicado en los Anales de dicha Academia, Tomo XVI, 1987.

Los rasgos parlamentarios, que nuestro sistema constitucional incorporó desde 1853, aumentaron el poder del Primer Magistrado. Ello es claramente advertible en la iniciativa legislativa y en la facultad reglamentaria, pero también resulta de un ministerio, que despliega el poder burocrático, librado a la exclusiva designación y remoción del Presidente (salvo la hipótesis, nunca concretada por las mayorías exigidas, de destitución de tales ministros por juicio político). Así el Presidente argentino contaba, ya antes de 1994, con más atribuciones que su similar norteamericano, pese a no cumplir todas las pautas del modelo, o, mejor dicho, precisamente por ello. Es una característica subrayada por todos los constitucionalistas.

Al acrecentarse, en 1994, los rasgos parlamentarios, sumaron atribuciones al Presidente, pues no se distinguieron las jefaturas de Estado y de gobierno. Para que esas notas parlamentarias que se otorgaron al Ejecutivo hubieran disminuido las facultades del primer magistrado había que atribuir las a otro órgano: a un gabinete o a un jefe de gobierno con autonomía funcional del Presidente. Reunidas en un solo titular las facultades del jefe del Estado y del jefe de gobierno del tipo parlamentario, suman más que las del Ejecutivo presidencialista. Y no se distinguieron esas jefaturas, ya que el jefe de gabinete de ministros quedó totalmente subordinado al Presidente, que lo designa y remueve. La lectura de sus atribuciones, consignadas en el artículo 100, y su comparación con las mencionadas para el Presidente en el artículo 99, permite advertir que todas las del jefe de gabinete se encuentran sujetas a una supervisión presidencial. Preside las reuniones de ministros sólo cuando el primer magistrado, o quien lo sustituya, se encuentra ausente (es decir cuando no quiera presidirlas).

En sentido similar afirma Torres Molina<sup>10</sup> “La incorporación de formas parlamentarias en un sistema presidencialista que conserva su estructura contribuye a incrementar el poder del ejecutivo” y destaca que las manifestaciones más extremas de esta tendencia las encontramos en el presidencialismo africano, que en ciertos casos otorga al presidente la facultad de disolver el Parlamento, atribución adecuada en los regímenes parlamentarios, pero que cuando se traslada a un esquema presidencialista los transforma, a criterio de Torres Molina, en un sistema político autoritario.

10. Ramón Torres Molina, “Absolutismo presidencial - Decretos de necesidad y urgencia”, Edit. Ediar, Buenos Aires, 2001, pág. 24.

La experiencia de la aplicación de la reforma en estos veintiséis años<sup>11</sup> ha corroborado que nuestro Ejecutivo no responde a un esquema dual, ya que los sucesivos jefes de gabinete no han tenido más relevancia que cualquier otro ministro, han respondido siempre a la jefatura del Presidente y actuaron, en la práctica, como coordinadores de las relaciones entre ministros o con el Congreso, sin adoptar decisiones propias.

Cabe confirmar, por ende, que nuestro régimen continúa siendo presidencialista, ya que mantiene las características esenciales de este esquema, fundamentalmente la concentración en el Presidente de la totalidad de jefaturas que corresponden al Ejecutivo, pues el Jefe de Gabinete de Ministros ejerce todas sus competencias en subordinación al Primer Magistrado, y sin poder jerárquico sobre los restantes ministros<sup>12</sup>. Pero se han incorporado nuevos rasgos del parlamentarismo, que se adicionan a otros que ya incluía desde su comienzo.

Esos nuevos rasgos parlamentarios, entre los que se cuentan la delegación legislativa y la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia, responden al esquema de interdependencia por integración que caracteriza al parlamentarismo, en oposición a la interdependencia por coordinación del tipo presidencialista<sup>13</sup>.

---

11. Por la Disposición Transitoria Duodécima de la Constitución, introducida en la reforma de 1994, las prescripciones establecidas en sus arts. 100 y 101 que implementan la jefatura de gabinete, serían inmediatamente operativas a partir del 8 de julio de 1995. Por otra parte, el inc. 6° del citado art. 100 estableció la facultad del jefe de gabinete de enviar al Congreso dicho proyecto de ley, previo su tratamiento en Acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, circunstancias que presuponían la intervención de aquel funcionario en la elaboración del proyecto, como, en su posterior refrendo (inc. 8° art. 100). Por ello se puso en funcionamiento la jefatura de gabinete, adaptando el accionar de la administración a las nuevas normas constitucionales, por medio de dos decretos del Poder Ejecutivo. Ellos fueron el 909 del 30 de junio de 1995, que aprobó la organización de la jefatura y reorganizó las secretarías de la presidencia de la Nación, dictado con base en los arts. 11 de la ley de presupuesto 24.447 y 10 de la ley de ministerios vigente y el 977 del 6 de julio de 1995, con carácter de reglamento autónomo, que estableció el sistema de relaciones entre el presidente, el jefe de gabinete y los demás ministros durante el período de transición, es decir, hasta tanto entre en vigencia el texto de la nueva ley de ministerios (García Lema, Alberto, “La jefatura de gabinete de ministros en el proyecto de ley de ministerios, LL del 7/12/95). En realidad nunca hubo una ley que regulara esta figura, sino incorporaciones, mediante decretos de necesidad y urgencia, a la ley de ministerios 22.520, sancionada por el Almirante Carlos Lacoste, a cargo del Poder Ejecutivo de facto durante 11 días, después de la remoción del Gral. Viola y hasta que asumió el Gral. Galtieri, y vigente desde entonces. El proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, al que hace mención García Lema, nunca fue tratado por el Congreso.

12. Ha señalado la Procuración del Tesoro: “Pese a la denominación de “jefe de gabinete de ministros” que el artículo 100 de la Constitución Nacional otorga al citado funcionario, de las expresiones ‘restantes ministros’ y ‘otro ministerio’, contenidas en los incisos 10 y 13, párrafo segundo, del mismo artículo, respectivamente, puede inferirse que el desempeñado por el Jefe de Gabinete, si bien con ciertas competencias específicamente discernidas en el texto constitucional, constituye uno más entre los Departamentos de Estado regulados por los artículos 102 a 107 de aquél; en consecuencia, no cabe interpretar la existencia de una jerarquía de éste sobre ‘los demás ministros secretarios’” (Dictámenes 222:53).

13. Loewenstein, Karl, “Teoría de la Constitución”, Edit. Ariel, 1970, pág. 132.



Suponen al Gabinete como consejo reducido del Parlamento. Como no es así en nuestro país, posibilitan el ejercicio más amplio del mando presidencial y la omisión del Congreso de su tarea más específica.

Otros elementos decisivos que han reforzado el predominio del presidente son la elección directa, que refuerza su vinculación carismática con el pueblo; y las posibilidades de reelección (i) inmediata, que torna viable un mandato de ocho años, y (ii) mediata (posterior a sus primeros cuatro u ocho años, con intervalo de un período), que puede extender su influencia en forma prácticamente indefinida.

### II.I.II. Las jefaturas presidenciales

El Presidente es el jefe del Estado, del gobierno, de la Administración (art. 99, inc. 1º) y de las fuerzas armadas (inc. 12).

La constitución de Filadelfia sólo reconoce expresamente al Presidente el carácter de comandante en jefe del ejército y armada de los Estados Unidos. En cambio la francesa de 1791 (ya revolucionaria, pero aún monárquica) afirmaba que residía en el Rey el poder ejecutivo supremo y que era el jefe supremo de la administración general del reino, de las armas de tierra y de las armas navales. En ella aparece, entonces, la jefatura de la Administración; y ello es de toda lógica teniendo en cuenta el fuerte desarrollo del derecho administrativo francés<sup>14</sup>. La expresión *general* se vincula al reconocimiento de *administraciones particulares*<sup>15</sup>, que eran las, hoy, entidades descentralizadas y empresas del Estado (ej. Aduanas, fábricas estatales, etc.).

En los textos patrios anteriores a 1853 se consignó el reconocimiento de que el director o presidente tenían el mando del ejército y de la armada. Comandante General lo llamaba el proyecto de la Sociedad Patriótica, Comandante en Jefe nato el estatuto de 1816; pero el reglamento de 1817 se ocupó de nuestro tema, pues le otorgaba la “*superintendencia general de todos los ramos de hacienda del Estado*”. También la constitución de 1826, que lo nominaba jefe de la administración general de la república.

14. Se ha dicho que lo que separa el derecho administrativo del parlamentario es el Canal de la Mancha.

15. André de Laubadère, “*Trait Elementaire de Droit Administratif*”, París, 1970, t. I, pág. 54.



La jefatura del Estado, por su parte, únicamente le fue reconocida en la ley del 6 de febrero de 1826, creando el poder ejecutivo permanente, que le otorga al presidente “*el tratamiento de excelencia y los honores correspondientes al Jefe Supremo del Estado*”.

El ordenamiento chileno de 1833 establece que ese funcionario “*administra el Estado y es el jefe supremo de la Nación*”.

Las disposiciones de 1853 tienen como fuente inmediata a Alberdi. El artículo 83, inciso 1º (de su numeración) determinaba que el Presidente “*es el jefe supremo de la Confederación y tiene a su cargo la administración general del país*”, el inciso 3 (desaparecido en 1994) que “*es el jefe local e inmediato de la Capital de la Confederación*”, y el inciso 15 que “*es comandante en jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Confederación*”. La reforma de 1860 volvió a numerar, pasando este artículo a ser el 86, y sustituyó el término “*Confederación*” por “*Nación*”. Estas son las cuatro jefaturas históricas del Primer Magistrado.

Alberdi, en su proyecto incluido en “*Las Bases ...*” reconocía por separado la jefatura de gobierno, lo que no se aceptó en 1853, sino recién en 1994. Es decir, en esa reforma volvimos a cuatro jefaturas, pues se suprimió la de la Capital y se agregó la de gobierno.

Parte de la doctrina nacional ha criticado la frase que le otorga al presidente la jefatura suprema de la nación<sup>16</sup>, señalan su origen monárquico y que transmite la idea de mayor jerarquía de uno de los órganos de gobierno. Jaime Gálvez, por su parte, alaba el contenido historicista de la expresión que reconoce como antecedente, según su parecer, el tratamiento que las provincias otorgaban a Rosas: Jefe Supremo de la Confederación, Jefe Supremo del Estado, Jefe Ilustre<sup>17</sup>. Bidart Campos, en cambio, opina que esta jefatura suprema no indica superioridad, sino la representación en lo interno y en lo internacional del Estado como unidad jurídica<sup>18</sup>. Si bien son ideas enfrentadas, cabe sumarlas para comprender más adecuadamente el funcionamiento de esta compleja institución.

---

16. González Calderón, Juan, “Derecho constitucional argentino”, J. Lojuane editores, t. III, págs. 355/7; Montes de Oca, “Lecciones de derecho constitucional”, Edit. La Buenos Aires, t. II, pág. 339.

17. Gálvez, Jaime, “Revisionismo histórico constitucional”, Edit. Celsius, Buenos Aires, 1967, pág. 245.

18. Bidart Campos, Germán, “El derecho constitucional del poder”, Edit. Ediar, Buenos Aires, 1967, t. II, n° 623, pág. 75.

En sentido complementario, con todo realismo, Bidegain señala una jefatura presidencial que no surge del texto constitucional: la del *partido político gobernante*. Destaca: “Es imprescindible un liderazgo que unifique la acción y esta tarea, en el partido oficialista, recae en el Presidente”<sup>19</sup>. Añado, por mi cuenta, la visión de las malas experiencias que sufrimos cuando ello no sucede.

### II.I.III. La jefatura de la Administración

La redacción originaria del inciso 1º indicaba que el Presidente “*tiene a su cargo la administración general del país*”. El texto de 1994 lo nomina “*responsable político de la administración general del país*” y al Jefe de Gabinete “*ejercer la administración general del país*” (art. 100, inc. 1º).

Las expresiones de esta última son confusas adrede, como varias otras de la reforma de 1994<sup>20</sup> en las que primó la búsqueda de consenso a la de claridad, como si los destinatarios de las normas fueran los políticos y no el pueblo. Obviamente provocaron un arduo debate acerca de quién es el jefe de la Administración. Lo ampliaré al tratar la desconcentración en ministerios. Es contundente, a los efectos de este punto, transcribir la opinión de Haro<sup>21</sup>: “Pensamos que más allá del texto formal de la CN, lo cierto es que el JGM tiene a su cargo la ejecución de las atribuciones para la ‘administración menor’ del país, pero quien ejerce en los hechos las competencias más elevadas respecto de esa administración, es indudablemente el presidente, no solo al fijar las grandes directivas para su efectivo y eficiente funcionamiento, sino además para decidir sobre el nombramiento de los más ‘jerarquizados’ administradores, como pueden ser el propio JGM, los ministros, los directores de reparticiones, ya sean centralizadas como autárquicas,

19. Bidegain, Carlos María, “Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional”, Edit. Abeledo Perrot, t. IV, 1981, pág. 208. En el “Curso de Derecho Constitucional” que actualizó esa obra después de la reforma de 1994, reitera la existencia de esa jefatura, pero no la frase (Edit. Abeledo Perrot, t. IV, 1996, pág. 271). El dato más destacado que confirma el liderazgo presidencial sobre su partido es la nominación del candidato a sucederlo, que efectuaron la mayoría de los presidentes que no vieron interrumpido su mandato. Cabe recordar la designación de los candidatos del Partido Justicialista por parte del Gral. Perón desde el exilio, y, muy cercano, el nombramiento de Alberto Fernández para encabezar la fórmula presidencial por parte de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner, la cual se reservó para ella el cargo de vicepresidenta para las elecciones de 2019. V. Palazzo, Eugenio Luis, “Raíces histórico políticas ...”, cit, págs. 57/59 y “De los *Cuadernos ...* al *Curso de Derecho Constitucional*”, en El Derecho Constitucional (EDCO), octubre de 2021, “Homenaje a Carlos María Bidegain”.

20. Baste citar las aclaraciones acerca del rango constitucional de ciertos tratados, incluidas en el art. 75, inc. 22, párr. 2º.

21. Haro, Ricardo, “Curso de Derecho Constitucional Argentino”, Edit. Advocatus, t. II, 2003, pág. 409.

los grados superiores de las Fuerzas Armadas, etcétera”. Agrega: “De allí que la ‘responsabilidad política’ de la administración, mal podría asumirla el presidente si no ejerce las competencias más supremas de ésta. Como lo desarrollaremos más adelante, en la verdad del régimen político, el JGM es un ‘gerente general’, pero no puede asumir las funciones de estadista propias del presidente”.

En el mismo sentido se pronuncia Pérez Hualde: “el texto no le ha otorgado {al Jefe de Gabinete de Ministros} la ‘jefatura’, pues es evidente que el presidente continúa siéndolo, ya que es el quien: ‘por si solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros’ (art. 99, inc. 7º), colocándolo en una relación que vulgarmente se denomina ‘a tiro de decreto’”<sup>22</sup>.

También es categórica la opinión de Midón: “Debe quedar bien en claro que el presidente es el responsable político de la administración general del país, es el jefe de ella, sin ninguna duda. El jefe de gabinete solo la ‘ejerce’ como un mero ejecutor, al igual que los ministros, es decir, siguiendo las instrucciones del presidente y en la medida que este lo permita”<sup>23</sup>.

Asimismo concuerda Mertehikian, sin dejar de reconocer discrepancias entre, fundamentalmente, especialistas en Derecho Administrativo. Expone: “resulta difícil creer que en sustancia se haya modificado el esquema constitucional de la titularidad y responsabilidad de la conducción de la Administración general del país que en el texto de 1853/1860 se asignaba al Presidente”<sup>24</sup>. Destaca la diferencia de redacción entre la ley de declaración de necesidad de la reforma, que enaltecía más la figura del jefe de gabinete; y la redacción actual que aprobó la Convención Reformadora<sup>25</sup>. Y concluye: “existen suficientes argumentos para sostener la existencia de una relación *jerárquica* entre el Presidente y el Jefe de Gabinete de Ministros”.

---

22. Pérez Hualde, Alejandro, “La jefatura de Estado y de gobierno”, en “Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”, dirigido por Daniel Sabsay y coordinado por Pablo Manili, Edit. Hammurabi, t. 4, 2010, pág. 144.

23. Midón, Mario, “Manual de Derecho Constitucional Argentino, 3ª. ed., Edit. La Ley, Buenos Aires, 2013, pág. 987.

24. Mertehikian, Eduardo, “El Jefe de Gabinete”, en “El Derecho Administrativo Argentino, Hoy”, Jornadas presididas por el Profesor Dr. Miguel S. Marienhoff, Edit. Ciencias de la Administración, 1996, pág. 151.

25. Tengo para mí que influyeron en varios de los cambios entre el Pacto de Olivos, la letra de la ley 24.309, y la definitiva de la reforma, se debieron a la mala performance del radicalismo en la elección de convencionales y a la inclinación hacia un presidencialismo fuerte de los sectores más tradicionales del peronismo.

La Procuración del Tesoro, en el mismo sentido, ha sostenido: “de las expresiones ‘restantes ministros’ y ‘otro ministerio’, contenidas en los incisos 10 y 13, párrafo segundo, del mismo artículo, respectivamente, puede inferirse que el desempeñado por el Jefe de Gabinete, si bien con ciertas competencias específicamente discernidas en el texto constitucional, constituye uno más entre los Departamentos de Estado regulados por los artículos 102 a 107 de aquél; en consecuencia, no cabe interpretar la existencia de una jerarquía de éste sobre ‘los demás ministros secretarios’” ... “El jefe de gabinete de ministros no ha significado un cambio en la estructura político-institucional vigente hasta la sanción de la enmienda constitucional, toda vez que el titular del Poder Ejecutivo continúa siendo el Presidente de la Nación, de modo unipersonal”<sup>26</sup>.

Algunas otras previsiones constitucionales, además de las que analizaré en los puntos siguientes, confirman esta estructura piramidal de la Administración Pública. Así lo hace el artículo 99, inciso 2º, en cuanto faculta al Presidente a *expedir instrucciones*, las cuales, a diferencia de los decretos, sólo pueden referirse a la administración interna<sup>27</sup>; y el inciso 17, que le posibilita “*pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos*”.

Como excepciones a esta Jefatura de la Administración Pública Nacional corresponde señalar que el Poder Legislativo y el Poder Judicial tienen la facultad de administrarse a sí mismos.

#### II.I.IV. El rol del Congreso

En un proceso que comienza en la primera mitad del siglo pasado, se ha raleado el rol de Congreso en general<sup>28</sup>, y con relación al aparato administrativo del Estado más aún. Pero es sumamente relevante advertir que, así como con referencia a

---

26. Dictámenes 222:53.

27. El Derecho Administrativo, a mi parecer, tiene dos grandes capítulos: la administración interna, que se refiere a la estructura, facultades y componentes de los órganos administrativos; y la administración externa, que trata de las relaciones con los administrados, esencialmente regulación, fomento y servicio.

28. La revolución de 1930 propició la reforma de la Constitución incluyendo un esquema corporativo, que sustituyera la representación política, a tono de ensayos similares en algunos países europeos.

otros cometidos (el gobierno de las fuerzas armadas<sup>29</sup>, por ejemplo), en el diseño constitucional el Congreso posee el poder de organización de la Administración Pública, a través de sus competencias de dictar las leyes de ministerios, de presupuesto; la de crear y suprimir empleos fijando sus atribuciones, disponer de las tierras de propiedad nacional, arreglar y establecer correos, entre otras; potestades que merecerán un análisis más detenido en las páginas siguientes; mientras que el Ejecutivo tiene el poder de mando, y solo en el espacio que le deja la ley establecer detalles de organización, a través de reglamentos<sup>30</sup>.

Esto ha sido totalmente desvirtuado a través de una interpretación amplísima del artículo 99, inciso 1º, posibilitando la invención de los *reglamentos autónomos*, de la consagración constitucional de la *legislación delegada* y de los *decretos de necesidad y urgencia*, y de la *delegación impropia* admitida desde el caso *Delfino*, de 1927; mecanismos que han permitido al Presidente asumir ese *poder de organización* que le corresponde al Congreso.

Néstor Sagüés detalla y clasifica las tareas de control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo: (i) *subfunción electoral*, que incluye la proclamación de los electos Presidente y vice (luego del escrutinio definitivo, a cargo de la Justicia Electoral), su juramento, la consideración de su dimisión, la elección de su sustituto en caso de acefalía de ambos cargos y la declaración de la procedencia de una nueva elección; (ii) *subfunción cognocitiva o inspectiva*, que abarca los informes que el Presidente debe presentar en la apertura anual de sesiones, los que tienen que presentar los ministros anualmente, los que debe brindar el jefe de gabinete mensualmente, las “interpelaciones” a los ministros y pedidos de informes, la actuación de las “comisiones investigadoras”, de la Auditoría General de la Nación y del Defensor del Pueblo, así como la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión; (iii) *subfunción integrativa*, en la que la voluntad del Congreso o de uno de sus órganos es indispensable para que se perfeccione un acto: autorizaciones para declarar la guerra o hacer la paz, aprobación de tratados, permisos para la introducción de tropas extranjeras o la salida de las nacionales, acuerdos del

---

29. Palazzo, Eugenio Luis, “Competencias del Congreso en materia de defensa nacional”, en “Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial”, dirigido por Daniel Sabsay y coordinado por Pablo Manili, Edit. Hammurabi, tomo III y “Competencias del Poder Ejecutivo en materia de defensa nacional”, en el tomo IV de la misma obra.

30. Volveré sobre esto al analizar los distintos tipos de reglamentos.

Senado para la designación de jueces, embajadores y oficiales superiores de las fuerzas armadas, o para declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior; (iv) *subfunción reguladora*, al establecer las bases de una delegación legislativa, aprobar el presupuesto, crear y suprimir empleos, reglamentar la idoneidad para acceder a los cargos públicos, sancionar los reglamentos de organización y gobierno de las fuerzas armadas y darle permiso para ausentarse del país; y (v) *subfunción sancionadora*, a través del juicio político al Presidente, Vicepresidente y ministros, y de la remoción al Jefe de Gabinete<sup>31</sup>.

Comparto esa visión de control del Congreso, que ya había sido destacada por Bidegain<sup>32</sup> como prevaleciente en nuestro país, en desmedro de la tarea de *hacer la ley*, que era abandonada a la iniciativa del Poder Ejecutivo; pero entiendo que el rol que debería reclamar el Poder Legislativo va más allá. Le corresponde *organizar a la Administración*, y tiene los instrumentos constitucionales para hacerlo, que ya se detallaron. Bastaría, si no se quisiera entrar en detalles, con la sanción de una *ley de austeridad administrativa*, que redujera el número de ministerios, secretarías, y aperturas inferiores a límites más racionales que los que resultan de los listados incluidos en los acápite siguientes.

¿Obstaculiza esa función de regular la Administración las disposiciones de la reforma de 1994 que imponen la iniciativa presidencial para presentar los proyectos de leyes de ministerios y presupuesto, a través del Jefe de Gabinete (art. 100, inc. 6°)? Más allá de que en la práctica ello ya sucedía, sin duda implica un mecanismo más de acrecentamiento de las facultades presidenciales, contrario al espíritu del Pacto de Olivos, y una forma de llenar de funciones aparentes al Jefe de Gabinete. ¿Implica una exclusividad en la etapa de iniciativa del proceso de formación de la ley? Volveré sobre el tema al analizar las provisiones sobre la ley de ministerios.

31. Sagüés, Néstor, "El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades", en "Ius et Praxis", v.8, n.1, Talca, 2002.

32. Bidegain, Carlos María, "Parlamento y Congreso, una imperfecta sinonimia", Rev. La Ley, t.20 secc. doctr., p. 19, 1947.

## II.II. Existencia de una administración central con desconcentración en ministerios

El esquema tripartito de la división de poderes admite, en cada uno de ellos, diversos órganos *intrapoderes*, y otros externos a ellos, *extrapoderes*, todos ellos integrando la persona jurídica *Estado*, en nuestro caso, dada la organización federal, acotamos a *Estado Nacional*. Pero también existen organismos y entidades internos, pero con personería jurídica propia, que son propiedad del Estado (total o mayoritariamente), y se vinculan, sustancialmente, con el Poder Ejecutivo, como *responsable político de la administración general del país*.

El conjunto de la Administración Pública puede imaginarse como *círculos concéntricos*, imagen que refuerza la de la *pirámide*, ya mencionada; una pone el acento en la mayor o menor esfera de decisiones propias de la repartición, la otra en la subordinación al Poder Ejecutivo. En la primera el núcleo es el Presidente de la Nación, el primer anillo los organismos centralizados, luego los desconcentrados, el tercero los descentralizados, luego empresas y sociedades del Estado, ... y vamos a seguir alejándonos en acápites posteriores. En la segunda, a medida que se desciende, el vínculo jurídico es menor.

La desconcentración es una distribución de tareas administrativas en organismos que no tienen personería propia, ni tampoco fondos propios. Aplican las partidas que les otorga el presupuesto, pero los pagos se realizan desde una caja central que maneja la Tesorería General. Se ha buscado distinguirlos de los centralizados por su relación más directa con el Poder Ejecutivo, o por su mayor dependencia económica, pero no encuentro diferencia en ello. Sí creo que existe en que los desconcentrados tienen una temática más específica, con una mirada más técnica en el campo en que cada uno de ellos actúa.

Otra aclaración necesaria es que los organismos pueden ser unipersonales o colegiados. Ya definimos al Poder Ejecutivo como unipersonal, también lo son, como regla general, los organismos centralizados (no lo es el Gabinete de Ministros); mientras que el resto suelen ser colegiados.



Los ministros, que constituyen los más importantes organismos centralizados unipersonales, refrendan los actos del Presidente y tienen a su cargo el despacho de los asuntos, de la materia o ramo de su competencia. La denominación de *ministros* es ajena al presidencialismo norteamericano, aunque la Constitución de Filadelfia menciona, en dos oportunidades, a los departamentos ejecutivos, indicando que deben poseer un *funcionario principal o jefe*<sup>33</sup>. La legislación los llama *secretarios*. El desarrollo del ministerio corresponde a Francia. Aunque el cargo existía con anterioridad<sup>34</sup>, por primera vez la ley del 27 de abril de 1791 distinguió, de acuerdo con la materia, a los diversos ministerios. La constitución francesa de septiembre de ese año atribuyó al rey el nombramiento y la destitución de los ministros, y estableció que los miembros de la Asamblea no pueden ocupar ningún ministerio (un rasgo que luego se consolidará como propio del presidencialismo), incluso hasta bastante después de concluido su mandato. Durante el reinado de los borbones aparecen, en España, los secretarios de estado. El Estatuto Real de 1834 los denomina, por primera en un texto constitucional español, ministros.

En nuestro país los proyectos y estatutos provisorios, hasta 1826, los mencionan como secretarios de estado y fijan su número en tres o cuatro. La frustrada constitución de ese año los denominó ministros secretarios, título que fue aceptado en 1853 donde se fijó el número de cinco y se indicaron sus respectivos ramos. El proyecto de Alberdi los llamaba ministros. En 1898 se fijó el número en ocho, sin deslindar sus ramos decisión que se transfirió a la *ley de ministerios*. Textos posteriores, como la reforma de 1949, la transitoria de 1972 y los estatutos de gobiernos militares, suprimieron ese tope.

Siguió ese camino la reforma de 1994, que además cambió la palabra *ramos* por *competencia* y dispuso como tarea del Jefe de Gabinete de Ministros: *Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo* (art. 100, inc. 6). Se trata de decisiones importantes que cabe analizar con algún detalle.

---

33. Artículo II, sección 2ª, cláusulas primera y segunda, respectivamente.

34. Nace en la evolución de los antiguos consejeros reales. Richelieu propugnó un número reducido.



### II.II.I. La ley de ministerios y el número de ministros<sup>35</sup>

En los sistemas parlamentarios quien ha sido propuesto por el Jefe de Estado como nuevo Primer Ministro, al solicitar a la Cámara Baja su voto de confianza para iniciar su mandato, presenta la estructura del gabinete con el que pretende gobernar, el número de sus integrantes, sus nombres y cargos de cada uno de ellos<sup>36</sup>.

La Constitución de los Estados Unidos, modelo del sistema presidencialista, no alude al gabinete ni a los ministros. Solamente la cláusula 1ª de la sección 2ª del artículo II dispone que el Presidente puede requerir informes por escrito al funcionario principal de cada Departamento. Ellos son creados por el Congreso, y su titular debe contar con el acuerdo del Senado.

En el texto de 1853 se establecían cinco ministerios precisándose que ellos serían los de Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia, Culto e Instrucción Pública, y Guerra y Marina. La reforma de 1898 elevó el número de cinco a ocho, y en vez de precisar los ramos de cada uno de ellos, se dispuso que “una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros”. Las reformas de 1949 y 1972 (ambas de breve duración) habían modificado esa previsión, autorizando al Congreso a fijar el número, pues se cuestionaba la rigidez de imponerlo en la Constitución. Pese a esa tendencia cabe destacar, en contraste, los inconvenientes que producen las reiteradas variaciones en la estructura ministerial, que suelen dejar indefinidas o superpuestas competencias de distintas áreas, con los consiguientes conflictos interorgánicos, e, incluso, de ambiciones personales.

El actual artículo 100 solo nombra y otorga funciones a uno de los ministros: el jefe de gabinete; y encomienda a la ley establecer el número y competencia de los demás. A ello se suma que el artículo 76 habilita la delegación legislativa “en

---

35. Una detallada descripción de la evolución del número de ministros en el derecho comparado y en el nuestro, hasta la fecha de su edición, se encuentra en la obra de Pablo Ramella, “Derecho Constitucional”, Edit. Depalma, 1982, págs. 763 y ss.

36. Por supuesto que el procedimiento varía en cada uno de ellos, pero un principio esencial de este sistema es que el gabinete debe contar, en todo momento, con la *confianza* del Parlamento. Si no la tiene debe renunciar, o bien pedir al Jefe de Estado que disuelva el Parlamento y convoque a nuevas elecciones.

materias determinadas de administración”; y el 99, inciso 3 admite los decretos de necesidad y urgencia. Si bien ambos institutos se previeron mediante redacciones restrictivas, ellas se superan en estos casos por la falta de control: el del Congreso no funciona, sobre todo a partir de la ley 26.122, que permite mantener su vigencia aún con el rechazo de una de las cámaras; y el judicial tampoco pues no se advierte quien podría estar legitimado para plantear la inconstitucionalidad de un DNU referido a un tema de administración interna como el que nos ocupa.

Es así que desde la reforma ha crecido desordenadamente el número de ministerios, respondiendo a presiones sectoriales o ideológicas, que se presentan como conquistas gloriosas. ¡Qué mejor para un grupo de interés que tener su propio ministerio! Excepcionalmente el gobierno del Presidente Macri los redujo, contando con once al terminar su mandato.

**Actualmente son veinte:**

Interior;  
Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto;  
Defensa;  
Economía;  
Desarrollo Productivo;  
Agricultura, Ganadería y Pesca;  
Transporte;  
Obras Públicas;  
Justicia y Derechos Humanos;  
Seguridad;  
Salud;  
Desarrollo Social;  
de las Mujeres, Géneros y Diversidad;  
Educación;  
Cultura;  
Ciencia, Tecnología e Innovación;  
Trabajo, Empleo y Seguridad Social;  
Ambiente y Desarrollo Sostenible;  
Turismo y Deportes; y  
Desarrollo Territorial y Hábitat.

Como ya señalé en nota, pero es bueno reiterar, nunca se dictó una ley de ministerios, ni después del retorno de la democracia, ni con posterioridad a la reforma de 1994. Sigue vigente la 22.520, sancionada por el Alte. Carlos Lacoste, a cargo del Poder Ejecutivo de facto durante 11 días, después de la remoción del Gral. Viola y hasta que asumió el Gral. Galtieri. Tiene algunas modificaciones introducidas por leyes y muchas por decretos de necesidad y urgencia.

Los últimos ministerios en crearse fueron el de las Mujeres, Géneros y Diversidad, el de Obras Públicas, y el de Desarrollo Social y Hábitat a través del DNU 7/2019<sup>37</sup>, que también eleva a categoría de Ministerio a los de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Ambiente y Desarrollo Sostenible; y divide Salud y Desarrollo Social, y Trabajo y Desarrollo Productivo. Señala que “se dicta de acuerdo a las facultades emergentes del artículo 99, incisos 1 y 3, de la Constitución Nacional y de acuerdo a los artículos 2°, 19 y 20 de la Ley N° 26.122”.

### II.II.II. El Ejecutivo colegislador

Con respecto a todas las leyes el Poder Ejecutivo tiene funciones de colegislador, como se advierte en el cuadro inicial de este ensayo, pues tiene el derecho de iniciativa<sup>38</sup> y las promulga o veta. En la ley de ministerios ello se acentúa, pues el artículo 100, inciso 6° de la Constitución atribuye al Jefe de Gabinete: “*Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo*”.

¿Ello añade algo a la previsión general sobre iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo de los artículos 77 y 99, inciso 3? Entiendo que sí, pero no demasiado: (i) el recaudo del tratamiento en acuerdo de gabinete implica una tarea de este colegiado, muy mal diseñado en la reforma; (ii) la aprobación del Poder Ejecutivo obviamente también se encuentra presente en cualquier iniciativa legislativa que este propicie; (iii) la tarea del Jefe de Gabinete, además de participar en dicho

---

37. Numeración correspondiente a la Presidencia de Alberto Fernández.

38. Schinelli, Guillermo, “La Cámara de Diputados de la Nación y su Reglamento, comentado”, Edit. Dunken, 2021, págs. 445 y 715, explica: “Habitualmente, el Poder Ejecutivo presenta sus proyectos acompañándolos con un mensaje ... detallando los propósitos de la iniciativa”.

acuerdo, se incluye en su rol de interlocutor ante el Congreso, un rasgo positivo que cabe reconocer en el diseño de esta figura, aunque su elemento más relevante: la concurrencia mensual ante las cámaras, muchas veces no se ha cumplido.

¿Implica exclusividad?, es decir el Congreso únicamente puede tratar los proyectos sobre ministerios y presupuesto remitidos por esta vía. Eso es lo que sucede siempre en la práctica, más allá de que los modifique, pero estimo deducir que es la única alternativa permitida por la reforma implicaría un cercenamiento de las facultades parlamentarias ajeno al sistema presidencialista, que requeriría un texto expreso más claro.

Un comentario sobre este texto, muy cercano a la Convención Reformadora, realizado por dos de importantes protagonistas de ella, señala que: “Delega así en el Poder Legislativo la organización operativa y funcional del Poder Ejecutivo”<sup>39</sup>.

### II.II.III. ¿Ramos o competencias? ¿Entender, intervenir, participar o coordinar?

En 1853 se previó que la ley “deslindará los ramos del respectivo despacho de los Ministros”. En 1949, con vigencia hasta 1956, se cambió: “Por una ley de la Nación, y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinará la denominación y los ramos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos”. El texto de 1972, que en el tema no se aplicó y caducó en 1982, indicaba: “La ley fijará el número de los ministros y deslindará los ramos del respectivo despacho”. Mientras que en 1994 se dispuso: “El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación”.

La sustitución del vocablo *ramos* por *competencia* es otro cambio que no ha sido destacado, pero tiene importancia. Los significados son distintos. *Ramo* es, entre otras cosas: una “rama de segundo orden o que sale de la rama madre” y también “Cada una de las materias en que se considera dividida una ciencia, arte, industria, etc.; como *ramo del saber*, de la *administración pública*”<sup>40</sup>. Por su parte *rama*, en

39. Dromi, Roberto, Menem, Eduardo, “La Constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada”, Edit. Ciudad Argentina, 1994, pág. 361.

40. “Diccionario de la Lengua Española” de la Real Academia Española; “Diccionario Enciclopédico Salvat”, t. X,

el constitucionalismo iberoamericano se la utiliza para identificar a: “cada uno de los poderes del Estado: *Rama ejecutiva, judicial*”<sup>41</sup>. Es decir que los *ramos de los ministerios* son divisiones de la *rama ejecutiva*, forman parte de ella. Pero no tienen competencia propia referida a la *administración externa*, a las relaciones con los habitantes; pues “Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos” (art. 103 CN).

Se define a la competencia como el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le atribuye a un órgano o ente estatal<sup>42</sup>. Pero el *ramo* no otorga competencia, solamente deslinda materias de actuación. Así lo explicó la Procuración del Tesoro en antiguos asesoramientos, donde señaló que, fundamentalmente, las enumeraciones de funciones de la Ley de Ministerios, con relación a cada uno de ellos, tiene por objeto distribuir la tarea del *refrendo ministerial* a los actos del Presidente; y que si en un cambio de la estructura ministerial, una materia no ha sido atribuida, hay que entender que la posee el Presidente como superior jerárquico, único titular del Poder Ejecutivo, y de todas sus competencias.

Señaló: “Creo de utilidad la tarea previa de discernir entre leyes que disciernen *competencias* y disposiciones que otorgan *facultades*. Debe recordarse que, en principio, de acuerdo con el art. 89 {hoy 103, ya transcrito} de la Constitución los ministros carecen de facultades decisorias como no sea en lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos; es decir que simplemente *asisten* al Presidente de la Nación en el despacho de los asuntos generales. El art. 87 {hoy 100, primer párrafo, transcrito en sus sucesivas redacciones al inicio de este punto} prevé que “una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros”, de lo que debe seguirse que, en rigor, cuando las llamadas leyes de Ministerios o de creación de Secretarías

---

1955, pág. 960.

41. “Diccionario de la Lengua ...”, cit.

42. Monti, Laura, “La jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa”, en el libro “Organización administrativa, función pública y dominio público”, Edit. RAP, 2005, pág. 117, quien cita a Cassagne, Juan Carlos, Derecho administrativo, T. II, Buenos Aires, 2001, 6ª edición, p. 132; Hutchinson, Tomás, Ley Nacional de procedimientos administrativos, T. I, Buenos Aires, 1988, p. 150, citado por Comadira, Julio (colaboradora Monti, Laura), Procedimientos administrativos. Ley nacional de procedimientos administrativos, anotada y comentada, Buenos Aires, 2002.

de Estado, enuncian sus respectivas *competencias*, estas solo pueden entenderse como los temas o materias en que cada ministro debe *asistir* al Presidente, o cada Secretario de Estado al respectivo ministro”<sup>43</sup>.

En otra ocasión, con similar sustancias, pero distinta perspectiva: “En lo que concierne a las normas constitucionales que regulan la materia, cobra particular importancia el artículo 88 {hoy 102} de nuestra Carta Magna que establece que ‘Cada ministro es responsable de los actos que legaliza, ... {...} A este respecto, en dictamen de antigua data, esta Procuración del Tesoro tuvo ocasión de señalar que los ministros son ‘políticamente asesores o consejeros del Presidente de la Nación en el orden externo de los ramos del respectivo despacho de los negocios de la Nación {...} Esta última función (asesoramiento, consejo) se traduce jurídicamente en el refrendo del acto presidencial y en su *responsabilidad en relación a dicho acto* {...} (Dictámenes 71:242)”. Añade: “El marco de competencia de los ministros, y con él, el de la responsabilidad de cada uno tratándose de sus decisiones autónomas ha sido restringido en virtud de lo dispuesto por el artículo 89 {hoy 103} de la Constitución Nacional a lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos”<sup>44</sup>.

También se pronunció, ese Alto Organismo Asesor, acerca de los términos “*entender*”, “*intervenir*”, “*participar*” y “*coordinar*”, utilizados en la Ley de Ministerios para determinar el alcance de la tarea que a cada ministerio le corresponde en la atención de los negocios de la Nación<sup>45</sup>. Expuso al respecto: “Los mencionados conceptos, cuya recepción no es novedosa en la legislación ministerial deben ser interpretados de la siguiente forma:

**Entender:** Ocuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria.

**Intervenir:** Tomar parte de un asunto, interponiendo su autoridad sin ser el responsable primario de ese asunto.

**Participar:** Tomar parte de un asunto determinado.

---

43. Dictámenes 147:241.

44. Dictámenes 159:388.

45. Dictámenes 119:241; 222:53; 240:184.

Coordinar: Disponer actividades o cosas con método; ponerlas en orden. Normalmente coordina el responsable primario de un asunto”.

Esta distinción de grados en el ejercicio de las funciones tiende, añaden dichos pronunciamientos, a: “por un lado, a evitar el entorpecimiento de la actividad administrativa y la dispersión de las responsabilidades y, por otro, a favorecer la colaboración entre las distintas dependencias administrativas con el objeto de que el servicio que presta la que tenga atribuida la responsabilidad primaria de entender en una cuestión dada pueda beneficiarse con el aporte o la intervención de otra que posea conocimientos específicos o desempeñe funciones relacionadas con esa materia”.

Concluye: “De lo expresado puede colegirse que la política legislativa en la materia ministerial no se encuentra regida por otros criterios jurídicos que no sean los de razonabilidad, esto es, aquellos que exigen que los medios que se propongan resulten adecuados para satisfacer los fines que desean alcanzarse, estos es, en los términos expresados por la nota del Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de la Ley N° 22.520: asegurar la unidad, la coherencia y la eficacia de la función de gobierno”.

#### II.II.IV. El gabinete

Es una estructura propia del sistema parlamentario, también denominada *el gobierno*, y marca la solidaridad entre todos sus integrantes, que ante una moción de censura deben renunciar en forma colectiva. En el presidencialismo no indica otra cosa que la reunión del Presidente con sus colaboradores más importantes, con fines de asesoramiento e información, pero sin que reste al primero la facultad de decidir. En nuestra Constitución no se mencionaba al gabinete antes de la reforma de 1994, pero sí se había previsto la responsabilidad solidaria de cada ministro con sus colegas por los actos que *acuerda* con ellos (art. 102). De todas maneras tales actos necesitaban, y aún requieren, el consentimiento del Presidente, pues los ministros no pueden tomar decisiones por sí, salvo en el régimen interior de su departamento, posibilidad que sí existía antes de la reforma de 1860, y parece justificar la frase. De todas maneras ante situaciones críticas, a veces ocurre la renuncia colectiva del ministerio, ante el Presidente.

La reforma de 1994 ha previsto las reuniones de gabinete de ministros, encomendando al Jefe de Gabinete *coordinarlas, prepararlas y convocarlas*, además de *presidir las en caso de ausencia del Presidente* (art. 100, inc. 5º). Dicha ausencia hace referencia a cada reunión y supone la voluntad del primer magistrado de no estar presente y de que asuma la tarea el Jefe de Gabinete. Si la reunión se produce en alguna situación en que haya asumido el vicepresidente transitoriamente, le corresponde a él presidirla, salvo que opte por delegar la tarea en el Jefe de Gabinete.

La enmienda también menciona el *acuerdo general de ministros* como recaudo para la emisión de decretos de necesidad y urgencia y de veto parcial (arts. 80, 99 inc. 2, y 100, inc. 13). Ello impone el refrendo de todos los ministros, pero no se realiza en una deliberación colectiva, como correspondería. De algún modo incrementa el control, ms no modifica la naturaleza subordinada de ese refrendo.

También la normativa incorporada en 1994 refiere, en dos ocasiones y con distintos alcances, el *acuerdo de gabinete*. En el inciso 4º del artículo 100 se prevé como denominación de las resoluciones que adopte el gabinete en las *materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia*. La primera alternativa habilita la delegación del Poder Ejecutivo. La segunda se encuentra reglamentada por el artículo 4º, inciso “a” de la Ley de ministerios, en seis puntos, cinco de los cuales comienzan con el verbo *intervenir*, que como ya señalara no implica una facultad decisoria; y el otro comienza con la expresión *informar*. La otra mención del *acuerdo de gabinete* está en el inciso 6º, ya comentado.

#### **II.II.V. Los restantes organismos subordinados jerárquicamente al Poder Ejecutivo. La jerarquía y la delegación administrativa**

En punto a la *administración interna*, los ministros son los jefes de los organismos que integran el ministerio, que pueden ser, a su vez, centralizados (una Secretaría, una Dirección Nacional), o desconcentrados (el Ejército, del Ministerio de Defensa; la Procuración del Tesoro, del Ministerio de Justicia).



La relación entre los órganos centralizados o desconcentrados de un ministerio con el ministro es de *jerarquía*. La de todos ellos con el Presidente también es de *jerarquía*. Por eso los recursos que resuelven los ministros o el Presidente contra actos de sus inferiores se denominan *recursos jerárquicos*.

Enseña Gordillo: “La jerarquía es una relación jurídica administrativa interna, que vincula entre sí a los órganos de la administración mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción. La primera característica de la jerarquía es que se trata de una relación entre órganos internos de un mismo ente administrativo y no entre distintos sujetos administrativos; se distingue así pues el poder jerárquico del control administrativo (también llamado ‘tutela administrativa’), en que este último se da entre sujetos de la administración, mientras que aquél se da entre órganos de un mismo sujeto. De este modo el ‘poder jerárquico’ funciona cuando hay centralización, desconcentración o delegación y el ‘control administrativo’ únicamente cuando existe descentralización. La relación jerárquica existe siempre que a) haya superioridad de grado en la línea de competencia y al mismo tiempo, b) igual competencia en razón de la materia entre el órgano superior y el inferior; cumplidos esos dos requisitos, está dada la relación jerárquica”<sup>46</sup>. Implica la posibilidad de *avocación*, es decir que el superior asuma la competencia del inferior.

El Presidente puede delegar tareas en los ministros (*delegación administrativa*, que es distinta a la *delegación legislativa*, prevista en el 76 CN), además de las que le asigna la *ley de ministerios*. Los ministros pueden también delegar tareas en los órganos de su dependencia, además de las que les asigna su estructura. El Presidente y los ministros pueden *avocarse* a las tareas propias de los órganos de su dependencia (no en las *delegadas*, que pueden *asumirlas* sin necesidad de *avocación*), salvo, en los *desconcentrados*, en temas de alta especialización técnica (vgr. un *dictamen* de la Procuración del Tesoro).

La delegación del Presidente en el Jefe de Gabinete de Ministros está expresamente prevista en el artículo 100, incisos 2º y 4º de la Constitución. Las realizadas por el Primer Magistrado en favor de ministros y secretarios de la Presidencia se

---

46. Gordillo, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, t. 1. Parte General, Fundación de Derecho Administrativo, 2017, cap. XII, pág. 24.

encuentra prevista en el artículo 13 de la Ley de Ministerios, que indica: “Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para delegar en los Ministros y en los Secretarios de la Presidencia de la Nación facultades relacionadas con las materias que les competen, de acuerdo con lo que determine expresa y taxativamente por decreto”.

A su vez, la delegación de los ministros en funcionarios inferiores se permite en el artículo 14 del mismo ordenamiento: “Los Ministros podrán delegar la resolución de asuntos relativos al régimen económico y administrativo de sus respectivos Departamentos en los funcionarios que determinen conforme con la organización de cada área; sin perjuicio del derecho de los afectados a deducir los recursos que correspondan”.

Explica Gordillo: “La delegación es una decisión del órgano administrativo competente, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de su competencia a un órgano jerárquicamente inferior, o sometido a tutela administrativa. Es importante diferenciar adecuadamente la delegación de la descentralización y de la desconcentración: En estas últimas hay una decisión legislativa por la cual, total o parcialmente, se quita la competencia al órgano superior y se la atribuye a un órgano o ente inferior, mientras que en la delegación la decisión parte del propio órgano que delega”<sup>47</sup>. Y añade: “La primera diferencia entre la delegación por un lado y la desconcentración y descentralización por el otro, está así dada por el órgano que decide la atribución de facultades al funcionario inferior: En la desconcentración y descentralización es por regla general el Congreso, en la delegación un órgano administrativo superior que ha sido autorizado al efecto por la ley, pero que retiene el poder de decisión de delegar o no. “Una segunda diferencia es que en el caso de la desconcentración y descentralización, una vez que ellas han sido dispuestas, la competencia de que se trata pertenece exclusivamente al inferior y el superior sólo tiene facultades de supervisión propias del poder jerárquico o del control administrativo. En el caso de la delegación el órgano que recibe la competencia delegada es el que en el hecho va a ejercerla, pero no le pertenece a él sino al superior, que es el responsable de cómo se habrá de ejercer; de allí también que se halle unido por más fuertes lazos al superior. En la desconcentración, a su vez, la responsabilidad del superior por el modo en que

---

47. Gordillo, Agustín, “Tratado ...”, cit. t. 1., 2017, cap. XII, pág. 16.

se ejerce la competencia que le ha sido quitada, es limitada porque se ha reducido también su poder de control”.

Con algunas diferencias con ese desarrollo, ante una reestructuración administrativa que suprimió las secretarías de Estado, expuso la Procuración del Tesoro: “En tal circunstancia se dictó el decreto 135/91, que estableció las competencias de los Ministerios en las materias antes atribuidas a las ex-Secretarías de Estado. Es que, en mi opinión, el Poder Ejecutivo pudo entender razonablemente que las funciones de la exsecretarías de Estado, le eran propias como consecuencia de la extinción de estas últimas. Dicho criterio armonizaba además con la necesidad de preservar la continuidad administrativa, ya que no habría tenido el menor asidero considerar que la función había quedado extinguida como resultado de la eliminación del órgano que la ejercía. Se trataba, por otra parte, de funciones atribuidas por ley al poder administrador en los órganos Secretarías de Estado, por lo que parece lógico que, desaparecidas estas últimas, fueran asumidas por el Presidente de la Nación, en su doble condición de Jefe de la Administración y titular del control jerárquico. Ahora bien, también es evidente que estas funciones, por razones que hacen a una eficiente administración, no podían quedar a cargo del Poder Ejecutivo, sino que éste debía asignarlas a otro órgano”<sup>48</sup>.

Claro que, a veces, en las permanentes mudanzas administrativas (ya sea por reestructuraciones generales, o por otras de menor alcance), ni siquiera se cuenta con una decisión del Poder Ejecutivo acerca de quién se queda con cada función. Cabe entonces recurrir a la doctrina de la *sucesión de órganos*. Ha dicho al respecto la Procuración del Tesoro: “Para establecer si determinado órgano sucede a otro, corresponde examinar los elementos de ambos, esencialmente el conjunto de sus competencias, aun cuando no se debe desechar el nombre y el rango o grado que también identifican a las diversas reparticiones”<sup>49</sup>.

---

48. Dictámenes 162:121. En similar sentido: cuando “la previsión contenida en el art. 18 de la ley 23.982 {...} quedó desprovista de ejecutores, sin que quepa concluir -por ello- en la eliminación del recaudo de control dispuesto en tales normas. {...} parece adecuado que el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de las facultades que le brinda la Constitución Nacional en su artículo 86, inciso 2º {hoy 99,2}, disponga la sustitución del organismo que habrá de ejercer el control preventivo dispuesto por el Congreso de la Nación” (Dictámenes 204:162).

49. Dictámenes 169:325. En sentido similar: “En el orden administrativo es frecuente que, con la sanción de un nuevo ordenamiento ministerial, se transformen o eliminen uno o más órganos o reparticiones. Sin embargo, en la mayoría de los casos esa alteración reviste carácter meramente formal, de modo que puede considerarse que la función cumplida por el órgano eliminado, modificado o sustituido subsiste en tanto le sea atribuida a otro.

El crecimiento desmedido del aparato estatal ha llevado a multiplicar órganos de todas las alternativas: centralizados, desconcentrados, y las demás que se analizarán en los acápites siguientes, muchas veces superponiendo tareas: el asesoramiento jurídico del Presidente le corresponde al Procurador del Tesoro, pero muchas veces lo realiza la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación; la investigación de faltas administrativas de las oficinas de sumarios de cada dependencia, bajo el control de la Dirección Nacional de Sumarios e Investigaciones Administrativas de la Procuración del Tesoro, pero también de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas<sup>50</sup>, de la Oficina Anticorrupción, e incluso de la Sindicatura General de la Nación<sup>51</sup>.

#### II.II.VI. Un segundo listado

Esbozo un listado de los organismos centralizados hasta el nivel de subsecretaría, sin que sea completo, pues no se encuentran fácilmente los datos de todos los ministerios. No lo abro en direcciones nacionales, generales, coordinaciones, departamentos y demás subdivisiones, pues debería llenar muchas más páginas. Como el objetivo es demostrar la expansión impresionante del *aparato administrativo*, con esto basta. Más adelante incluiré un listado de organismos desconcentrados, descentralizados, y otras alternativas, que acreditan aún más dicho crecimiento exponencial.

Cabe destacar que el régimen de secretarios, subsecretarios, gabinetes de asesores, no es el del empleo administrativo, pues son funcionarios políticos. Ello implica que su designación y remoción no requiere las formalidades de un concurso, ni de un sumario administrativo; no gozan de la estabilidad prevista en el artículo 14 bis de la Constitución; y cesan cuando lo hace el ministro que los designó. Es decir es un régimen mucho más ágil, y totalmente discrecional, que abandona la idea de la *carrera administrativa*, vinculada al *mérito* para acercarse

---

Por cierto, esta posibilidad de sucesión no se encuentra referida al órgano-individuo sino al órgano-institución, entendido como repartición pública que implica una determinada esfera de competencias. Para establecer si determinado órgano sucede a otro, corresponde examinar diversos elementos de ambos, esencialmente el conjunto de sus competencias, pero también el nombre y el rango o grado" (Dictámenes 266:254).

50. Antes Fiscalía ..., y desde la ley 24.946, integrante del Ministerio Público.

51. Menciono los ejemplos que más conozco, pero hay muchísimos más.

al sistema de despojo<sup>52</sup> o de las clientelas políticas, el cual tiene sentido en los más altos cargos, si son escasos. Volveré sobre el tema. Permite también que los Subsecretarios Legales y asesores jurídicos discrepen con el Procurador del Tesoro, pues no integran el Cuerpo de Abogados del Estado<sup>53</sup>.

**He aquí el largo listado<sup>54</sup>:**

### **Poder Ejecutivo Nacional**

#### Secretarías

Asuntos Estratégicos

Comunicación y Prensa

General

Legal y Técnica

Subsecretarías

Coordinación

Asuntos Políticos

Gestión Institucional

Planificación General

Asuntos Legales

Técnica

Comunicación y Prensa

Conocimiento para el Desarrollo

Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo

### **Jefatura de Gabinete**

#### Secretarías

Coordinación Administrativa

Evaluación Presupuestaria, Inversión Pública y Participación Público Privada

---

52. Lo inició el Presidente Jackson, en los Estados Unidos, en 1829, quien reemplazó a miles de funcionarios por miembros de su partido (Meneghini, Marco, "El Sistema de Mérito en la Administración Pública", Civilitas).

53. La necesidad de unificar los asesoramientos y defensas del Estado llevó a que la ley 12.954 impusiera el acatamiento de sus opiniones para todos los *abogados del Estado*, calidad que no revisten los funcionarios políticos.

54. Tomo como fuente el Mapa del Estado publicado en la página web de la Jefatura de Gabinete de Ministros, actualizado a fines de octubre de 2021.

Gestión y Empleo  
Innovación Pública  
Medios y Comunicación Pública  
Relaciones Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil  
Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)  
Subsecretarías  
Atención y Acompañamiento en materia de Drogas  
Prevención, Investigación y Estadísticas en materia de Drogas  
Gestión Administrativa  
Asuntos Parlamentarios  
Relaciones Institucionales y de Gobierno  
Relaciones con la Sociedad Civil  
Empleo Público  
Fortalecimiento Institucional  
Legal  
Gestión Operativa de Medios Públicos  
Contenidos Públicos  
Medios Públicos  
Comunicación Pública  
Comunicación y Contenidos de Difusión  
Gestión Administrativa de Innovación Pública  
Gobierno Abierto y País Digital  
Innovación Administrativa  
Tecnología de la Información y de las Comunicaciones  
Coordinación Presupuestaria  
Participación Público Privada

### **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca**

Secretarías  
Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional  
Agricultura Familiar, Campesina e Indígena  
Agricultura, Ganadería y Pesca  
Subsecretarías  
Gestión Administrativa

Mercados Agropecuarios  
Agricultura  
Ganadería y Producción Animal  
Pesca y Acuicultura  
Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial  
Programas de Desarrollo Productivo  
Coordinación Política  
Desarrollo de Economías Regionales  
Fortalecimiento Productivo y Sustentable para Pequeños y Medianos Productores  
Agroalimentarios

**Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Secretarías  
Política Ambiental en Recursos Naturales  
Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación  
Control y Monitoreo Ambiental  
Subsecretarías  
Gestión Administrativa  
Interjurisdiccional e Interinstitucional  
Fiscalización y Recomposición  
*Ministerio de Cultura*  
Secretarías  
Desarrollo Cultural  
Gestión Cultural  
Patrimonio Cultural  
Subsecretarías  
Gestión Administrativa  
Gestión de Espacios y Proyectos Especiales

**Ministerio de Desarrollo Social**

Secretarías  
Gestión Administrativa  
Inclusión Social

Articulación de Política Social  
Abordaje Integral  
Economía Social  
Niñez, Adolescencia y Familia  
Integración Socio Urbana  
Subsecretarías  
Asistencia Crítica  
Articulación y Comunicación Comunitaria  
Promoción de la Economía Social y Desarrollo Local  
Políticas de Integración y Formación  
Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia  
Primera Infancia  
Inclusión e Integración Social  
Gestión de Tierras y Servicios Barriales  
Abordaje Territorial  
Desarrollo Humano

### **Ministerio de Desarrollo Social y Habitat**

Secretarías  
Articulación Federal  
Coordinación  
Desarrollo Territorial  
Secretaría de Hábitat  
Subsecretarías  
Administrativa  
Abordaje y Gestión Regional  
Gestión y Articulación de Programas Populares  
Política de Suelo y Desarrollos Habitacionales  
Políticas de Vivienda e Infraestructuras  
Programas de Hábitat  
Legal  
Ministerio de Economía  
Secretarías  
Legal y Administrativa



Secretaría De Hacienda  
Política Tributaria  
Finanzas  
Política Económica  
Subsecretarías  
Relaciones Institucionales  
Servicios Financieros  
Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa  
Financiamiento  
Programación Macroeconómica  
Programación Regional y Sectorial  
Administración y Normalización Patrimonial  
Legal  
Presupuesto  
Ingresos Públicos  
Energía Eléctrica  
Hidrocarburos  
Planeamiento Energético  
Coordinación Tributaria Federal  
Tributación Internacional  
Coordinación y Gestión Internacional

### **Ministerio de Educación**

Secretarías  
del Consejo Federal de Educación  
Políticas Universitarias  
Evaluación e Información Educativa  
Educación  
Cooperación Educativa y Acciones Prioritarias  
Subsecretarías  
Gestión Administrativa  
Gestión Educativa y Calidad  
Educación Social y Cultural  
Planeamiento, Prospectiva e Innovación

Políticas de Cooperación Internacional  
Participación y Democratización Educativa  
Políticas Universitarias  
Fortalecimiento de Trayectorias Estudiantiles  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
Secretarías  
Justicia  
Derechos Humanos  
Subsecretarías  
Gestión Administrativa  
Asuntos Registrales  
De Política Criminal  
De Asuntos Penitenciarios  
Relaciones con el Poder Judicial  
Acceso a la Justicia  
Protección y Enlace Internacional en Derechos Humanos  
Promoción de Derechos Humanos

### **Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad**

Secretarías  
Políticas contra la Violencia por Razones de Género  
Políticas de Igualdad y Diversidad  
Subsecretarías  
Formación, Investigación y Políticas Culturales para la Igualdad  
Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Género  
Programas Especiales contra la Violencia por Razones de Género  
Políticas de Igualdad  
Políticas de Diversidad  
Gestión Administrativa

### **Ministerio de Obras Públicas**

Secretarías  
Obras Públicas

Infraestructura y Política Hídrica  
Gestión Administrativa  
Unidad Belgrano Norte Grande  
Subsecretarías  
Planificación y Gestión Operativa de Proyectos Hídricos  
Ejecución de Obra Pública  
Planificación y Gestión Territorial de la Obra Pública

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto**

Secretarías  
Relaciones Exteriores  
Relaciones Económicas internacionales  
Coordinación y Planificación Exterior  
Culto  
Malvinas, Antártida y Atlántico Sur  
Subsecretarías  
De Asuntos Nacionales  
Legal  
De Política Exterior  
De Asuntos de América Latina  
Del Mercosur y Negociaciones Económicas Internacionales  
De Promoción del Comercio e Inversiones  
De Negociaciones Económicas Multilaterales y Bilaterales

**Ministerio de Salud**

Secretarías  
Gestión Administrativa  
Equidad en Salud  
Acceso a la Salud  
Calidad en Salud  
Subsecretarías  
Articulación Federal  
Integración de los Sistemas

Estrategias Sanitarias  
Medicamentos e Información Estratégica  
Gestión de Servicios e Institutos  
Calidad, Regulación y Fiscalización

### **Ministerio de Seguridad**

Secretarías  
Seguridad y Política Criminal  
Articulación Federal de la Seguridad  
Coordinación, Bienestar, Control y Transparencia Institucional  
Subsecretarías  
Gestión Administrativa  
Control y Transparencia Institucional  
Derechos, Bienestar y Género  
Formación y Carrera  
Intervención Federal  
Investigación Criminal y Cooperación Judicial  
Programación Federal y Articulación Legislativa  
Gestión del Riesgo y Protección Civil

### **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

Secretarías  
Trabajo  
Empleo  
Seguridad Social  
Subsecretarías  
Planificación, Estudios y Estadísticas  
Gestión Administrativa  
Articulación Territorial  
Fiscalización del Trabajo  
Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral  
Formación Profesional y Capacitación Permanente  
Promoción del Empleo

## **Ministerio de Transporte**

Secretarías

Gestión de Transporte

Planificación de Transporte

Articulación Interjurisdiccional

Subsecretarías

Gestión Administrativa

Transporte Ferroviario

Transporte Automotor

Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante

Planificación y Coordinación de Transporte

Política Económica y Financiera del Transporte

Proyectos Estratégicos y Desarrollo Tecnológico

### **II.III. La alternativa de la descentralización autárquica**

Los órganos descentralizados, a diferencia de los *desconcentrados* tienen personería jurídica propia y su propio presupuesto, aun cuando esté incluido en el presupuesto general de la Administración.

De acuerdo con la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, él está integrado por la Administración Nacional, que a su vez comprende a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social; las Empresas y Sociedades del Estado; los Entes Interestadales; las Universidades Nacionales, los Fondos Fiduciarios; otros Entes que si bien pertenecen al Sector Público Nacional no Financiero no revisten el carácter de empresa o sociedad del Estado y no consolidan en el presupuesto de la Administración Nacional; y por el Sector Público Nacional financiero, integrado por el Sistema Bancario Oficial y otras Instituciones Públicas Financieras. Hasta ahora tratamos la Administración Central, incluyendo a los organismos desconcentrados. El conjunto, con alguna licencia, reitero, puede pensarse como de *círculos concéntricos*.

Un paso de alguna menor cercanía con el Poder Ejecutivo son las entidades descentralizadas o autárquicas. Los rasgos que las definen son: (i) La personalidad, que les permite adquirir derechos y contraer obligaciones e, incluso, estar en juicio; (ii) Un patrimonio afectado al cumplimiento de sus fines; y, (iii) un fin público específico, que excede el mero interés general<sup>55</sup>.

La Constitución menciona la Aduana, el Correo, las entidades de la seguridad social, los entes reguladores de los servicios públicos y bancos nacionales, pero esas referencias no son exhaustivas, y tampoco tienen, en la actualidad, el formato específico de *entidades autárquicas*; pues también existen, en anillos más lejanos, las empresas y sociedades del Estado; con autonomía académica y escasos lazos administrativos, las universidades nacionales; y con participación de capitales privados, las sociedades de economía mixta y las de participación mayoritaria estatal.

Se alude a la Aduana en el artículo 4, que indica que el Tesoro Nacional está, entre otros recursos: “formado del producto de derechos de importación y exportación”; el 9 que restringe: “En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso”; y el 75, inciso 1º, de acuerdo al cual corresponde al Congreso: “Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”.

El Correo está enumerado también entre los ingresos del Tesoro Nacional, que lista el artículo 4º, e incluye “la renta de Correos”. Era el servicio que en la época de la Constitución originaria que cobraba para llevarse a cabo, y se ha entendido que habilita la percepción de tasas por cualquier otro. Ello surge también del artículo 75, inciso 14, que faculta al Congreso para “arreglar y establecer los correos generales de la Nación”.

Las entidades de la seguridad social se encuentran previstas en el artículo 14 bis (incorporado en la reforma de 1957), en su tercer párrafo, que afirma: “la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales

---

55. PTN, Dictámenes 183:121, 207:597 y 249:264.

o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes”. Sin embargo, el sistema prevaleciente para la contingencia de mayor edad y otras, es el mencionado a continuación por el mismo párrafo: las “jubilaciones y pensiones móviles”. He considerado, hace varias décadas, que las características indicadas para el seguro social deben aplicarse a todos los organismos de la seguridad social, teniendo en cuenta que de acuerdo al artículo 75, inciso 12, la seguridad social es una de las ramas del *derecho común*, y que, por ende, su aplicación corresponde a las provincias<sup>56</sup>. No obstante la mayoría de los organismos de esta materia son nacionales, e incluso muchos de los que eran provinciales fueron transferidos al Estado central, por dificultades financieras.

Los entes reguladores resultan del artículo 42, que se refiere a los derechos de consumidores y usuarios, y en su tercer párrafo dispone: “La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

La creación de bancos nacionales se encuentra entre las atribuciones del Congreso, en el artículo 75, inciso 6, que reza: “Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”. El texto anterior a 1994 preveía, en el artículo 67, inciso 5º: “Establecer y reglamentar un Banco nacional en la Capital y sus sucursales en las provincias, con facultad de emitir billetes”. Esa norma fue interpretada en sentido amplio, como la facultad de crear bancos, en plural; y a partir de 1934 se otorgó la tarea de emitir moneda al Banco Central. Pese a la nueva manda constitucional, no se le cambió el nombre, ni se ha introducido ningún elemento federal en su estructura<sup>57</sup>. Tampoco nunca tuvo sucursales en las provincias<sup>58</sup>. El debate más álgido se refiere a los alcances de la autonomía del Banco Central. La impone la ley 24.144, que establece su Carta Orgánica, y que en el artículo 3º, in fine, dispone: “En el ejercicio de sus funciones

56. Palazzo, Eugenio Luis, “Principios constitucionales de la seguridad social”, Rev. Jurisprudencia Argentina, tomo 1979-II, pág. 792.

57. Palazzo, Eugenio Luis, “El Banco Federal”, en “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, editado por el Instituto de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2008.

58. Sí las tienen otros bancos nacionales, como el Banco Nación.

y facultades, el banco no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo nacional, ni podrá asumir obligaciones de cualquier naturaleza que impliquen condicionarlas, restringirlas o delegarlas sin autorización expresa del Honorable Congreso de la Nación”. En la realidad, su dependencia del Poder Ejecutivo es muy fuerte, lo cual posibilita que la emisión de moneda se guíe por criterios políticos, en lugar de técnicos.

Amén de las previstas en la Ley Suprema, muchas otras han sido creadas por normativas inferiores. Tradicionalmente se entendió que debía hacerse por ley<sup>59</sup>; pero Villegas Basavilbaso, Marienhoff<sup>60</sup> y Bidart Campos<sup>61</sup> lo cuestionaron a partir de su interpretación amplísima de las jefaturas otorgadas por el artículo 99, inciso 1º, que desconoce el rol del Congreso que, como ya señalara, posee el poder de organización de la Administración, a partir de sus facultades de dictar las leyes de ministerios, de presupuesto; la de crear y suprimir empleos fijando sus atribuciones, disponer de las tierras de propiedad nacional, arreglar y establecer correos, establecer el seguro social y las entidades que lo otorgan. Por supuesto que muchos gobernantes se entusiasmaron con esta exégesis, que acrecienta sus poderes.

Al respecto, la Procuración del Tesoro, como ella misma reconoció “tuvo opiniones contrapuestas en diferentes épocas”<sup>62</sup>. Cuando asumió la titularidad de ese organismo el Profesor Miguel Marienhoff sostuvo plenamente la postura a favor del Poder Ejecutivo. Señaló: “la facultad de crear entidades autárquicas institucionales, por imperio de nuestra Constitución, le compete, en principio, al Poder Ejecutivo y solo por vía de excepción al Poder Legislativo”<sup>63</sup>. También proclamó, con la misma base (la interpretación excesivamente amplia del art. 99, inc. 1º), la existencia de una *zona de reserva de la Administración*, que colisiona con el *poder de organización del Congreso sobre la Administración*, que se fundamenta, como ya mencioné, en las facultades del Congreso de sancionar

59. Bielsa, Rafael, “Derecho Administrativo”, Edit. La Ley, t. I, 6ª. ed., 1964, pág. 234.

60. Marienhoff, Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Edit. Abeledo Perrot, t. I, 3ª. ed., 1982, págs. 399 y ss.

61. Bidart Campos, Germán, “Derecho Constitucional del Poder”, edit. Ediar, t. II, 1967, pág. 86 y s.

62. Dictámenes 236:264.

63. Dictámenes 66:331. Ya lo había expuesto en: Marienhoff, Miguel S.: “Entidades autárquicas institucionales. Su creación por ley o por decreto. Lo atinente a su constitucionalidad”, en “Jurisprudencia Argentina”, 1961-VI, página 62, sección doctrinaria.



la ley de ministerios, crear y suprimir empleos, aprobar el presupuesto, etc. Con posterioridad se acotó esta doctrina, expresando que la Constitución reserva para el Congreso la creación de algunos entes, y que “también requieren ley aquellos que deban instituirse sin contar con fondos para constituir un patrimonio de afectación”<sup>64</sup>.

En 2006, la ley 26.135, que se pensó que pondría fin al muy complejo tema de la legislación delegada preexistente a 1994 en el laberinto resultante del artículo 76 y la cláusula transitoria octava de la Constitución reformada<sup>65</sup>, delegó por tres años, entre otras materias de administración: “La creación, organización y atribuciones de entidades autárquicas institucionales y de toda otra entidad que por disposición constitucional le competa al Poder Legislativo nacional crear, organizar y fijar sus atribuciones. Quedan incluidos en el presente inciso el correo, los bancos oficiales, entes impositivos y aduaneros, entes educacionales de instrucción general y universitaria, así como las entidades vinculadas con el transporte y la colonización”.

Finalmente la ley 25.152, de convertibilidad, en su artículo 5º, inciso “a”, reformado por la ley 27.431, dispone: “Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado nacional requerirá del dictado de una ley. Exceptúese de lo establecido precedentemente a aquellos fondos fiduciarios constituidos por empresas y sociedades del Estado referidas en el inciso b) del artículo 8º de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones”<sup>66</sup>.

La relación con el Poder Ejecutivo es, en la teoría, distinta que en los casos de centralización y de desconcentración. El ministro del ramo y el Presidente, no tienen *poder jerárquico* sobre los órganos descentralizados, si ejercen sobre ellos *contralor administrativo*, que en principio excluye la revisión de las decisiones por *cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia*, pero incluye la *revisión de*

64. Dictámenes 129:97.

65. Palazzo, Eugenio Luis, “Caducidad de las delegaciones legislativas. Presentación del tema. Una interpretación restrictiva”, Rev. El Derecho, t. 182, pág. 1264.

66. La Procuración del Tesoro también restringió esta previsión, interpretando que si bien no se puede crear una entidad, sí se puede transformarla (Dictámenes 306:247).

legalidad. Esa revisión, cuando es a pedido de parte, se realiza a través del *recurso de alzada*. La realidad muestra muy distintos matices, vinculados con las tareas encomendadas a cada entidad, con los criterios que predominan en el gobierno, y con la personalidad de los protagonistas.

Las tareas de estos entes han sido muchas veces concesionadas, al menos parcialmente, a empresas privadas, con buenos o malos resultados, siempre muy debatidos<sup>67</sup>.

A esta tipología corresponden, en principio, también los entes *reguladores*, que, en su mayoría, no cumplen cabalmente con los requisitos constitucionales de *participación de asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas*.

#### II.IV. Universidades

Si bien el artículo 75 inciso 19 de la Constitución proclama su *autonomía y autarquía*, y la ley 24.521, de Educación Superior, confirma ello; la Corte Suprema reconoció la potestad de control de tutela que le compete al Ministerio de Educación sobre las entidades universitarias<sup>68</sup>, por lo cual considero que integran la Administración Pública.

---

67. Seguramente el caso llamativo fue el del sistema de jubilaciones y pensiones. La prolongación de la vida de la población y la informalidad, son los dos enemigos que enfrenta el sistema de jubilaciones. Los abusos sobre la clase pasiva fueron tan grandes como reiterados. Por ejemplo durante el gobierno de Onganía, se apoderaron de los fondos de los jubilados para que los militares cobraran su retiro. La historia está poblada de atropellos a los jubilados. El sistema en los '90 estaba naufragando. Se había puesto un tope a las jubilaciones, aunque los sueldos más altos tenían que aportar en plenitud. Por eso, cuando apareció en 1994 el sistema de capitalización, a través de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) hubo una fuerte adhesión al sistema. Los aportes se derivaban a ellas y se invertían, posibilitando capitalizar empresas. Pronto, las AFJP, que cobraban comisiones exageradas de hasta 3% a cada trabajador del haber mensual, por gestión del dinero y por el seguro de vida, se expandieron porque garantizaban una jubilación más alta que la del Estado; y con todos sus defectos el nuevo sistema comenzó a desplazar al de reparto. Había hartazgo con las jubilaciones miserables. En 2002 llegó el "default", se pesificaron los ahorros y se impuso el corralito financiero, pero las AFJP sobrevivieron a pesar de ser las grandes perdedoras, por el default, del 50% de su cartera de bonos. A partir de 2003 tuvieron que enfrentar primero a una serie de privilegios para que la AFJP del Banco Nación tuviera la mayor cantidad de afiliados; luego, se les prohibió invertir en el exterior y que colocaran ese dinero en nuevos bonos del gobierno. Con la decisión de acabar con el sistema, se autorizó a los afiliados a las AFJP el retorno al sistema de reparto. Un 80% decidió quedarse en el régimen de capitalización que en ese momento tenían 4 millones de aportantes efectivos y 6 millones de afiliados. Finalmente, en la presidencia de Cristina Kirchner, se dispuso la extinción de los fondos de la AFJP, que pasaron a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Anses. La situación actual de los jubilados acredita que la reestatización del esquema no fue una mejor alternativa (Beldi, Luis, "Las AFJP fueron el último intento de cambiar la historia de los jubilados", en *Infobae*, 13 de diciembre de 2017).

68. "Estado Nacional - Ministerio de Educación y Deportes de la Nación c. Universidad Nacional de Jujuy s/ recurso directo Ley de Educación Superior 24.521", fallo del 22 de agosto de 2019.

La otra alternativa sería considerarlas “*órganos extrapoderes*”, pero ello excede la referencia constitucional, aún en mi visión amplia de este tipo de alternativa<sup>69</sup>.

## II.V. Otras entidades

Se ha considerado conveniente que diversas actividades de control, fomento, prestación de servicios, elaboración de insumos imprescindibles, o de cualquier otra índole, sean asumidas por el Estado a través de estructuras similares a las de empresas privadas; e incluso se gobiernen, mucho o poco, por reglas de derecho privado; pero que, en todo o en parte, pertenezcan al Estado. El listado de esas actividades generalmente crece y pocas veces decrece, en función de realidades socioeconómicas e ideologías. Ello tiene diversos ropajes, que podemos seguir imaginando en círculos concéntricos, alejándose un poco en cada uno de ellos (y solo desde el punto de vista jurídico) de la mayor dependencia y controles del Poder Ejecutivo.

### II.V.I. Empresas del Estado

En estos primeros anillos, luego de los entes autárquicos, se ubican entidades íntegramente estatales. Las Empresas del Estado son las primeras, pues en parte se gobiernan por reglas de derecho público y tienen algunas de sus prerrogativas. En la Argentina puede entenderse que comienzan en el s. XIX, pues en 1854 se creó la Administración de Correos y Dirección de Postas y Caminos de la Confederación Argentina, que evolucionaron en el actual Correo Argentino y en la Dirección Nacional de Vialidad; y en 1876 se inauguró el Ferrocarril Central Norte, primer ferrocarril argentino íntegramente construido y administrado por el Estado.

Cassagne explica que “dentro de las entidades públicas estatales (Administración descentralizada) coexisten tanto formas jurídicas llamadas puras –con un régimen típico de Derecho Público– (v.gr. entidades autárquicas) con aquellas entidades descentralizadas que realizan actividades industriales y comerciales –dotadas de un régimen jurídico mixto de Derecho Público y Privado – (por ej.: las Empresas

---

69. Palazzo, Eugenio Luis, “Organos extrapoderes e intrapoderes en la reforma constitucional de 1994”, Rev. La Ley, 1996-C, pág. 1095.

del Estado que tipifica la ley 13.653). Los rasgos característicos de estas entidades son la creación estatal y la pertenencia a la organización administrativa”<sup>70</sup>.

En efecto, la ley 13.653, de 1949, dispone en su artículo 1º: “Las actividades de carácter industrial, comercial o de explotación de servicios públicos de igual naturaleza, que el Estado, por razones de interés público, considere necesario desarrollar, podrán llevarse a cabo por medio de entidades que se denominarán genéricamente ‘Empresas del Estado’. Las empresas del Estado quedan sometidas: a) al derecho privado en todo lo que se refiere a sus actividades específicas; y b) al derecho público en todo lo que atañe a sus relaciones con la administración o al servicio público que se hallare a su cargo”.

#### II.V.II. Sociedades del Estado

La ley 20.705, de 1974, prevé su régimen, y establece que son “aquellas que, con exclusión de toda participación de capitales privados, constituyan el Estado Nacional, los Estados provinciales, los municipios, los organismos estatales legalmente autorizados al efecto o las sociedades que se constituyan en orden a lo establecido por la presente ley, para desarrollar actividades de carácter industrial y comercial o explotar servicios públicos” (art. 1º). La prevalencia de los rasgos privatistas se advierte en el artículo 5º: “No serán de aplicación a las sociedades del Estado las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos”.

Sin embargo, y dependiendo del pensamiento que prevalecía, algunas reglas de derecho público se han aplicado. Así el decreto 1883/91, modificatorio del Reglamento de Procedimientos Administrativos, dispuso que los actos administrativos definitivos o asimilables que emanaren del órgano superior de empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado nacional serían recurribles mediante recurso de alzada, pero dicho recurso no procede contra los actos inherentes a la actividad privada de la empresa o sociedad en cuestión.

---

70. Cassagne, Juan Carlos, “Derecho Administrativo”, t. I, 7 ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002, pág. 337.

Por su parte, en 2007, la Procuración del Tesoro sostuvo: “Aun tratándose de entidades predominantemente regidas por el derecho privado, deben considerarse de aplicación a su respecto, ciertas normas y principios de derecho público no incompatibles con las finalidades de su creación; además, aún con el más amplio grado de descentralización, en última instancia integran la organización administrativa del Estado, y cuando se trata de entidades del Estado constituidas bajo forma jurídica privada, se impone la superación de la personalidad del ente frente a la realidad estatal de la propiedad, el gobierno y la dirección de la entidad”<sup>71</sup>.

### II.V.III. Fideicomisos estatales

A partir de la ley 24.441, de 1995, que incorporó la figura del fideicomiso a nuestro derecho, la Administración Pública Nacional y las provinciales, establecieron diferentes fondos amparados por la figura del fideicomiso, que fueron avalados por leyes o decretos, pero sin contar con el respaldo de una norma general que los regulara. Se los ha definido como contratos por medio de los cuales la administración pública, a través de alguna de sus dependencias, toma el carácter de fiduciante, y transmite la propiedad de ciertos bienes de dominio público o privado del Estado o afecta fondos públicos, a un fiduciario determinado para realizar un proyecto que hace al interés público<sup>72</sup>. Se trata de un instituto de Derecho Administrativo, al que se le aplican, solo supletoriamente, las disposiciones de la ley 24.441.

Aún cuando el fideicomiso es un contrato inspirado en el derecho privado y bilateral, entre el fiduciante y fiduciario, dónde el primero entrega al segundo bienes en propiedad y a título de confianza, con un objetivo preciso, y por ende ambas personas no pueden ser las mismas, en los fideicomisos estatales de la Argentina esa regla no se cumple, y el fiduciario suele ser el Banco de la Nación Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior, u otra entidad estatal. La diferenciación de las partes no es arbitraria, sino conceptual y fundamental para entender la figura y su funcionamiento. El fiduciario es la persona que debería

---

71. Dictámenes 263:8, con cita de Dictámenes 219:145.

72. Pertierra Cánepa, Francisco, “El fideicomiso al servicio de las políticas del estado argentino; análisis comparativo regional”, UCEMA, Documentos de Trabajo, septiembre 2010.

poseer la idoneidad necesaria para llevar a cabo la administración de los bienes fideicomitidos de manera de satisfacer, en este caso, el interés público que se persigue, y no un subterfugio para que el Estado continúe expandiéndose, a través de distintas caras.

### **II.V.III. Sociedades de propiedad estatal**

Por razones diversas, como el salvataje de empresas quebradas, cobros de impuestos impagos, presiones sindicales, facilitar negociaciones con proveedores del exterior, secretos militares, o simplemente ideológicas, el Estado resulta dueño de la totalidad de las acciones de distintas sociedades, las que continúan funcionando como si fueran entidades privadas, pero su Directorio y Gerencia son designados por el gobierno nacional o provincial. La mayoría de ellas no aparecen rápidamente en las páginas web que contienen los organigramas ministeriales.

### **II.V.V. Sociedades de Economía Mixta**

Previstas por el decreto-ley 15.349/46, se forman por “el Estado Nacional, los Estados provinciales, las municipalidades o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados por la otra, para la explotación de empresas que tengan por finalidad la satisfacción de necesidades de orden colectivo o la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas”.

Ingresamos ya en el campo de la participación de lo estatal y lo privado, y en ese esquema este es el tipo más antiguo regulado como tal. Antes de ello también existieron empresas de estas características, como por ejemplos los bancos que intentó crear nuestra República, ya desde nuestra primera presidencia constitucional<sup>73</sup>.

### **II.V.VI. Sociedades con participación estatal mayoritaria**

---

73. Acuerdo para crear un Banco Nacional del ministro de Hacienda Elías Bedoya con el magnate brasileño Ireneo Evangelista de Souza, aprobado por decreto del 28 de noviembre de 1857, que se extinguió por mutuos acuerdo en 1859 (González Arzac, Alberto, “El sistema bancario en el Derecho Constitucional Argentino, 1985, pág. 6).

Se encuentra reguladas por los artículos 308 y siguientes de la Ley de Sociedades Comerciales. El Estado debe ser propietario de acciones que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51 %) del capital social, porcentaje que debe resultar suficiente para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias; y, además, deben estar sometidas a esta tipología.

#### **II.VIII. Entes interjurisdiccionales e internacionales**

Se trata de entidades con personalidad jurídica de derecho público, que nacen de un acuerdo entre dos o más países, o entre dos o más jurisdicciones internas de nuestro país (el Estado Nacional y una o más provincias, o varios municipios) con un objeto concreto: la regulación de un río, de una represa, la disposición de residuos, etc.

En los órganos rectores participan representantes de quienes los han conformado, de acuerdo con las previsiones del acuerdo de creación, que también dispone la normativa aplicable a sus contrataciones, a su personal, etc.

#### **II.VIII. Entes públicos no estatales**

No pertenecen al Estado, ni a ninguno de sus componentes, pero cumplen finalidades de derecho público. Como ejemplos claros podemos citar a los colegios profesionales y a los partidos políticos. Unos pocos de estos entes aparecen en el organigrama del Estado publicado en una página web de la presidencia. Por eso incorporo solo a ellos en el listado que sigue.

#### **II.VI. Otro listado**

Incluyo en este un detalle de los organismos y entidades categorizados muy brevemente en los párrafos precedentes. Solamente su número demuestra el avance desmedido del Poder Ejecutivo. Si añadiéramos las jurisdicciones provinciales, la CABA y municipios, se multiplicaría de forma imprevisible, seguramente por bastante más de diez.

## **Presidencia de la Nación**

### Organismos desconcentrados

Casa Patria Grande 'Presidente Néstor Carlos Kirchner'

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Oficina Anticorrupción

### Organismos descentralizados

Administración General de Museos y Archivos Presidenciales

Agencia Federal de Inteligencia

Agencia Nacional de Discapacidad

Autoridad Regulatoria Nuclear

Sindicatura General De La Nación

## **Jefatura de Gabinete de Ministros**

### Organismo desconcentrado

Instituto Nacional de Juventudes

### Organismos descentralizados

Agencia de Acceso a la Información Pública

Agencia de Administración de Bienes del Estado

Ente Nacional de Comunicaciones

Sociedades del Estado

Contenidos Públicos S.E.

Radio y Televisión Argentina S.E.

Telam S.E.

Fondo fiduciario

Fondo Fiduciario del Servicio Universal

Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria

Correo Oficial de la República Argentina S.A.

Empresa Argentina de Soluciones Satelitales - ARSAT S.A.

Entes interestadales

Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.

Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP)

Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas.



Consejo Federal de Comunicaciones  
Consejo Federal de Juventud

**Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca**

Organismos descentralizados  
Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)  
Instituto Nacional de Semillas  
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)  
Instituto Nacional de Vitivinicultura  
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)  
Fondos fiduciarios  
Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO)  
Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina  
Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria  
Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A.  
Ente interestadual  
Consejo Federal Pesquero  
Ente público no estatal  
Instituto Nacional de la Yerba Mate

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación**

Organismos descentralizados  
Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación  
Banco Nacional de Datos Genéticos  
Comisión Nacional de Actividades Espaciales  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
Consejos y Comisiones  
Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICYT)  
Comisión Asesora en Terapias Celulares y Medicina Regenerativa  
Comité Nacional de Ética en la Ciencia y la Tecnología  
Comisiones Asesoras en Sustentabilidad y Biodiversidad  
Fondos fiduciarios

Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software  
Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica  
Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria  
Vehículo Espacial de Nueva Generación S.A.  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Ciencia y Tecnología

### **Ministerio de Cultura**

Organismos desconcentrados  
Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos  
Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares  
Instituto Nacional Belgraniano  
Instituto Nacional Browniano  
Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón  
Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Juan Manuel De Rosas  
Instituto Nacional Newberiano  
Instituto Nacional Sanmartiniano  
Instituto Nacional Yrigoyeneano  
Museo Nacional de Bellas Artes  
Parque Tecnópolis del Bicentenario, Ciencia, Tecnología, Cultura y Arte  
Organismos descentralizados  
Ballet Nacional  
Biblioteca Nacional Doctor Mariano Moreno  
Centro Cultural del Bicentenario 'Presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner'  
Cinemateca y Archivo de la Imagen Nacional  
Fondo Nacional de las Artes  
Instituto Nacional 'Juan D. Perón' de Estudios e Investigaciones Históricas,  
Sociales y Políticas  
Instituto Nacional del Teatro  
Teatro Nacional Cervantes  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Cultura  
Entes públicos no estatales  
Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

Instituto Nacional de la Música

### **Ministerio de Defensa**

Organismos desconcentrados

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas

Estado Mayor General de la Armada Argentina

Estado Mayor General del Ejército Argentino

Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina

Organismos descentralizados

Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares

Instituto Geográfico Nacional

Servicio Meteorológico Nacional

Universidad de la Defensa Nacional

Empresas del Estado

Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA)

Sociedad del Estado

Fabricaciones Militares S.E.

Obra social estatal

Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas

Institutos universitarios

Instituto de Enseñanza Superior del Ejército

Instituto Universitario Aeronáutico

Instituto Universitario Naval

Entes interestadales

Corporación Interestadual Pulmarí

Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria

Fábrica Argentina De Aviones 'Brig. San Martín' S.A.

Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR S.A.C.I. Y N.)

### **Ministerio de Desarrollo Productivo**

Organismos desconcentrados

Comisión Nacional De Comercio Exterior

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Unidad Ejecutora del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino

Organismos descentralizados

Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Instituto Nacional de la Propiedad Industrial

Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

Servicio Geológico Minero Argentino

Sociedad del Estado

Polo Tecnológico Constituyentes S.A.

Fondos fiduciarios

Fondo Fiduciario De Garantías Argentino (FOGAR)

Fondo Fiduciario Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP)

Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE)

Entes interestaduais

Corporación del Mercado Central de Buenos Aires

Yacimientos Mineros Agua de Dionisio

Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria

Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A.

### **Ministerio de Desarrollo Social**

Organismos desconcentrados

Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social

Fondo fiduciario

Fondo de Integración Socio-Urbana

Ente interjurisdiccional

Consejo Nacional del Menor y la Familia

### **Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat**

Fondos fiduciarios

Fondo Fiduciario para la Vivienda Social

Fondo Fiduciario Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR)

## **Ministerio de Economía**

Organismo desconcentrado

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Organismos descentralizados

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)

Comisión Nacional de Energía Atómica

Comisión Nacional de Valores

Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)

Ente Nacional Regulador Del Gas (ENERGAS)

Superintendencia de Seguros de la Nación

Tribunal Fiscal de la Nación

Unidad de Información Financiera (UIF)

Sociedad del Estado

Casa de Moneda S.E

Sistema bancario oficial

Banco Central de la República Argentina (BCRA)

Banco de la Nación Argentina

Banco Hipotecario S.A.

Fondos fiduciarios

Fondo Fiduciario de Capital Social

Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables

Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial

Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal

Fondo Fiduciario para la Generación Distribuida de Energías Renovables

Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria

Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residenciales de Gas

Fondo Fiduciario Programa Hogares con Garrafa (Hogar)

Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria

Dioxitek S.A.

Integración Energética Argentina S.A.

Nucleoeléctrica Argentina S.A.

Yacimiento Carbonífero de Río Turbio

YPF Gas S.A.

YPF S.A.

Entes interestaduais

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Consejo Federal de Consumo

Comisión Federal de Impuestos

Consejo Federal de Energía Eléctrica

Entes binacionales

Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná

Comisión Técnica Mixta de Salto Grande

Ente Binacional Yacyretá

Organismo público no estatal

Unidad Especial Sistema de Transmisión de Energía Eléctrica

### **Ministerio de Educación**

Organismos desconcentrados

Instituto Nacional de Educación Tecnológica

Instituto Nacional de Formación Docente

Organismos descentralizados

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)

EDUC.AR S.E.

Fundación Miguel Lillo

Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria

Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A.

Servicio de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba S.A.

Universidades nacionales autónomas

Universidad de Buenos Aires

Universidad Nacional de Catamarca

Universidad Nacional de Córdoba

Universidad Nacional de Cuyo

Universidad Nacional de Entre Ríos

Universidad Nacional de Formosa

Universidad Nacional de General San Martín

Universidad Nacional de Jujuy

Universidad Nacional de Lanús

Universidad Nacional de La Matanza

Universidad Nacional de La Pampa  
Universidad Nacional de La Patagonia “San Juan Bosco”  
Universidad Nacional de La Plata  
Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
Universidad Nacional de Luján  
Universidad Nacional de Mar del Plata  
Universidad Nacional de Misiones  
Universidad Nacional de Quilmes  
Universidad Nacional de Río Cuarto  
Universidad Nacional de Rosario  
Universidad Nacional de Salta  
Universidad Nacional de San Juan  
Universidad Nacional de San Luis  
Universidad Nacional de San Martín  
Universidad Nacional de Santiago del Estero  
Universidad Nacional de Tucumán  
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires  
Universidad Nacional del Comahue  
Universidad Nacional del Litoral  
Universidad Nacional del Nordeste  
Universidad Nacional del Sur  
Universidad Nacional de La Rioja  
Universidad Nacional de Tres de Febrero  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Educación

**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Organismos desconcentrados  
Archivo Nacional de la Memoria  
Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal  
Museo de Sitio ESMA - Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio  
Procuración del Tesoro de la Nación  
Organismos descentralizados  
Agencia Nacional de Materiales Controlados

Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos  
Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)  
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas  
Instituto universitario  
Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos  
Obra social estatal  
Dirección de Obra Social del Servicio Penitenciario Federal  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Derechos Humanos

### **Ministerio del Interior**

Organismos descentralizados  
Dirección Nacional de Migraciones  
Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas  
Fondo fiduciario  
Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional

### **Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad**

Organismo interjurisdiccional  
Consejo Federal de las Mujeres  
Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Organismo descentralizado  
Administración de Parques Nacionales  
Fondo fiduciario  
Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Medio Ambiente

### **Ministerio de Obras Públicas**

Organismo desconcentrado  
Instituto Nacional de Prevención Sísmica  
Organismos descentralizados



Dirección Nacional de Vialidad  
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento  
Instituto Nacional del Agua  
Organismo Regulador de Seguridad de Presas  
Tribunal de Tasaciones de la Nación  
Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria  
Agua y Saneamientos Argentinos S.A.  
Corredores Viales S.A.  
Fondo fiduciario  
Fideicomiso PPP Red de Autopistas y Rutas Seguras - PPP RARS  
Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica  
Entes interestaduais  
Agencia de Planificación  
Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)  
Ente Regulador de Agua y Saneamiento  
Consejo Hídrico Federal  
Entes binacionales  
Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura - Ferrocarril Transandino Central  
Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional de Agua Negra  
Entidad Binacional para el Proyecto Túnel Internacional Paso Las Leñas  
*Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Comercio Exterior

### **Ministerio de Salud**

#### Organismo desconcentrado

Instituto Nacional de Medicina Tropical  
Organismos descentralizados  
Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud 'Dr. Carlos Malbrán'  
Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)  
Agencia Nacional de Laboratorios Públicos  
Colonia Nacional 'Dr. Manuel A. Montes De Oca'

Hospital Nacional 'Baldomero Sommer'  
Hospital Nacional 'Profesor Alejandro Posadas'  
Hospital Nacional en Red especializado en Salud Mental y Adicciones 'Lic. Laura Bonaparte'  
Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante  
Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur 'Dr. Juan Otimio Tesone'  
Instituto Nacional del Cáncer  
Superintendencia de Servicios de Salud  
SAMIC (Servicio de Atención Médica Integral para la Comunidad)  
Hospital de Pediatría Garrahan  
Hospital El Cruce - Alta Complejidad en Red  
Hospital de Alta Complejidad Cuenca Alta  
Hospital de Alta Complejidad El Calafate  
Fondo fiduciario  
Fondo Fiduciario para la Cobertura Universal de Salud  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Salud  
Ente público no estatal  
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)  
Ministerio de Seguridad  
Organismos desconcentrados  
Gendarmería Nacional Argentina  
Policía de Seguridad Aeroportuaria  
Policía Federal Argentina  
Prefectura Naval Argentina  
Organismo descentralizado  
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal  
Obra social estatal  
Superintendencia de Bienestar de la Policía Federal Argentina  
Institutos universitarios  
Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional  
Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina  
Instituto Universitario de Seguridad Marítima  
Entes interjurisdiccionales  
Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos

Consejo Federal de Seguridad Interior

Consejo Federal para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil

**Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

Organismos descentralizados

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Superintendencia de Riesgos del Trabajo

Entes interjurisdiccionales

Consejo Federal de Previsión Social

Consejo Federal del Trabajo

Ente público no estatal

Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores

**Ministerio de Transporte**

Organismos desconcentrados

Instituto Argentino del Transporte

Unidad Ejecutora de la Obra de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito-Moreno, de la Línea Sarmiento

Organismos descentralizados

Administración Nacional de Aviación Civil

Agencia Nacional de Seguridad Vial

Comisión Nacional de Regulación del Transporte

Ente Nacional de Control y Gestión de la Vía Navegable

Junta de Seguridad en el Transporte

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos

Sociedades del Estado

Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.

Administración General de Puertos S.E.

Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.

Ferrocarriles Argentinos S.E.

Operadora Ferroviaria S.E.

Fondos fiduciarios

Fondo Fiduciario de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria

Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte  
Ente interjurisdiccional  
Consejo Federal de Seguridad Vial  
Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria  
Aerolíneas Argentinas S.A.  
Belgrano Cargas y Logística S.A  
Desarrollo del Capital Humano Ferroviario Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria  
Intercargo S.A.U.  
Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.A.

### **Ministerio de Turismo y Deportes**

Entes públicos no estatales  
Comisión Nacional Antidopaje  
Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo  
Instituto Nacional de Promoción Turística

Un repaso a los agobiantes listados que incluí, permite advertir la inmensa acumulación de poderes en el Presidente a partir de su jefatura de la Administración Pública, que designa los titulares y fija los lineamientos en todos los campos abarcados por cada uno de ítems que los integran, con pocas excepciones (universidades, entes interjurisdiccionales, y alguna otra). De allí también, el rol clave de la elección presidencial, y su acentuada tendencia a la polarización entre dos líderes. Asimismo se advierte con claridad que una tarea esencial es conformar un muy amplio equipo de excelencia.

En la hora se ve el abuso. Es necesario que esta expansión encuentre adecuados frenos y contrapesos, que están en la Constitución, pero funcionan poco, y muchas veces mal.

### **II.VII. Prohibición de ejercer facultades judiciales**

El sistema presidencialista otorga al Poder Judicial una función equiparable, en su importancia, a la de los otros dos poderes, afirmación que no cabe en el régimen

parlamentario donde su relevancia es menor. Los revolucionarios franceses no tenían en alta mira a los jueces, vinculados, en general, con la nobleza y poco afectos a la igualdad. Incluso cuando Montesquieu caracteriza la tarea de juzgar, la define como “la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil”, excluyendo toda relación con el derecho público. Es así que los tribunales administrativos no integran el Poder Judicial, y también que cuando surge el control concentrado de constitucionalidad, en la Constitución de Austria de 1920, se confía a un órgano extrapoder: el Tribunal Constitucional.

Esta jerarquía del rol jurisdiccional en el presidencialismo lleva a dos conclusiones: (i) el gobierno puede ser juzgado por los jueces, como señala el artículo 116 al habilitar la competencia de la justicia federal en “los asuntos en que la Nación sea parte”; y (ii) inhibe a la Administración de ejercer funciones judiciales, aspecto que desarrollaré en este acápite como una restricción de las facultades administrativas.

El artículo 109 dispone: “En ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”. Tampoco lo puede hacer en situaciones de emergencia, como el estado de sitio, que suspende las garantías constitucionales. Así lo establece el artículo 23 al aclarar “Pero durante esa suspensión no podrá el Presidente de la República condenar por sí, ni aplicar penas. Su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio argentino”.

El primero de esos textos tiene antecedentes desde el inicio de los gobiernos patrios. Así el Reglamento de División de Poderes sancionado por la Junta Conservadora de la soberanía del Señor D. Fernando VII el 22 de octubre de 1811, estableció en su artículo VII que “...El Poder Ejecutivo no podrá conocer de negocio alguno judicial, avocar causas pendientes, ni ejecutoriadas, ni mandar abrir nuevamente los juicios, no podrá alterar el sistema de la administración de justicia, ni conocer de las causas de los magistrados superiores, ni inferiores, ni demás jueces subalternos, y funcionarios públicos, quedando reservada al Tribunal de la Real Audiencia o a la comisión que en su caso nombrará la Junta Conservadora...”. Se encuentra en el proyecto de Alberdi, pero no en la de 1826, ni en la de Estados Unidos.

Esta prohibición excluye también la delegación del Congreso, como indica el artículo 29, en una redacción cargada de contenido histórico: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, *facultades extraordinarias*, ni la *suma del poder público*, ni otorgarles *sumisiones o supremacías* por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria” La expresión *facultades extraordinarias* se refiere a las jurisdiccionales, y concluye con la costumbre de otorgarlas a los caudillos, en especial a Rosas.

No obstante estos preceptos y la aceptación del modo judicialista norteamericano, nuestra Corte Suprema ha admitido la actuación de cuerpos administrativos con facultades jurisdiccionales, basándose en una interpretación dinámica de la Constitución Nacional, pero sujeta a diversas condiciones. Entre ellas posee peculiar relieve que exista un control judicial amplio de la decisión administrativa, que abarque los hechos y el derecho, por el cual no basta con que se encuentre habilitada la vía del recurso extraordinario. Así se aceptó en “Fernández Arias c/ Poggio (suc)”<sup>74</sup> donde se declaró la invalidez de las Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales.

La mayoría destacó que la “intervención jurisdiccional reconocida a tribunales administrativos “se daba” en una situación jurídica que supone litigio entre particulares atinente a sus derechos subjetivos privados (del arrendatario)”. Pero el sustento de la decisión no lo deriva de la circunstancia, sino de la ausencia de un control judicial posterior amplio. En cambio, los ministros Boffi Boggero y Aberasturi, en disidencia de fundamentos, fueron mucho más restrictivos, pues entendieron violentadas la garantía de los jueces naturales, la separación de poderes, la reserva del actual artículo 75, inciso 12, así como el actual 116 de la Constitución Nacional. Señalaron, por ejemplo, que “Toda explicación teórica que conduzca a sustraer de los jueces provinciales la aplicación del derecho común” significa transgredir atribuciones provinciales.

---

74. Fallos 247:646.

En 2005 esa postura restrictiva fue asumida por la mayoría en “Ángel Estrada”. Con sustento en la defensa en juicio (art.18) y en la prohibición al Poder Ejecutivo de ejercer funciones judiciales (art 109), condicionó la jurisdicción administrativa a los siguientes recaudos: 1) creación por ley de los organismos de la administración dotados de jurisdicción para resolver conflictos entre particulares; 2) que se encuentren aseguradas su independencia e imparcialidad; 3) que el objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador para crearlos ( y restringir así la jurisdicción que la Constitución Nacional atribuye a la justicia ordinaria) haya sido razonable; y 4) que sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente. Cabe añadir, como quinto recaudo, con fundamento en el art 18 de la Constitución y en el desarrollo del artículo 1 de la ley de Procedimientos Administrativos, la necesidad de respetar el debido proceso en la etapa administrativa, lo cual debe ser controlado en el marco de la indicada revisión judicial ampliada<sup>75</sup>.

En definitiva, con los límites que impone la Corte, se trata de un avance más del Poder Ejecutivo sobre funciones que no le son propias<sup>76</sup>.

## II.VIII. Sujeción a la Constitución y a los tratados internacionales

Es un principio que resulta del Estado de Derecho, incluso antes del constitucionalismo escrito<sup>77</sup>. Se trata de uno de las exigencias que resulta del artículo 1º de la Constitución, en cuanto establece la forma *republicana de gobierno*; y se explicita también en la fórmula del juramento del Presidente prevista por el artículo 93: “Al tomar posesión de su cargo el presidente y vicepresidente prestarán juramento, en manos del presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas, de ‘desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de Presidente (o vicepresidente) de la Nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina’”. Ella incluye no solamente el compromiso personal del Jefe de Estado, sino también su obligación de lograr que toda la Administración respete la Constitución *fielmente*.

75. Palazzo, Eugenio Luis, -“Acertos sustanciales y cuestiones opinables en el caso ‘Ángel Estrada’”, Rev. Debates de Actualidad, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, mayo/noviembre de 2005, pág. 104.

76. Ver a respecto, Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, Edit. La Ley, Buenos Aires, 2001, pág. 665 y ss.

77. Rex eris si recte facies, si non facias, non eris. Es decir: El Rey obrando de modo recto conserva su título, y lo pierde pecando. De ahí el proverbio de los antiguos: serás Rey si obras rectamente; si no, no lo serás; enseñaba San Isidoro de Sevilla.

Impone, entonces, velar por los principios de *legalidad* y *razonabilidad* en los actos que se emiten y pueden afectar derechos y garantías de los habitantes, así como requiere que los procedimientos administrativos deben respetar el *debido proceso*, aspecto que desarrollaremos luego.

El Poder Judicial tiene encomendado cuidar la supremacía de la Constitución sobre todos los actos de la Administración, a través del control difuso de constitucionalidad establecido por la jurisprudencia norteamericana en *Marbury vs. Madison* de 1803, receptado por nuestra Corte Suprema en *Sojo* de 1887.

Al asimilar al rango constitucional diversos tratados de derechos humanos, la reforma de 1994 lleva a incluirlos en este acápite. Pero además la Corte Interamericana ha impuesto el *control de convencionalidad*, a partir del caso *Almonacid Arellano*, admitido por nuestra Corte Suprema en *Simón, Mazzeo, Rodríguez Pereyra* y otros, que incluye la obligación de los organismos administrativos de controlar que los actos administrativos no violen tratados internacionales de derechos humanos.

#### II.IV. Actuación de conformidad a la ley

La Administración actúa *secundum legem*. Señala Marienhoff: “con relación a la ley, la administración, lo mismo que la justicia, es una actividad sublegal. Incluso en ejercicio de su actividad jurisdiccional, la Administración debe desenvolverse *infra legem*, pues la actividad jurisdiccional debe mantenerse dentro del ámbito demarcado por la ley, cuya *finalidad* debe ser rigurosamente observada”<sup>78</sup>.

La sujeción del Estado al Derecho, o la primacía de la voluntad del príncipe, es un debate permanente desde los inicios de la civilización occidental. El sometimiento de la Administración a la ley es un dato más dentro de ese marco (quizá el menor desde el punto de vista de la estructura de las fuentes del Derecho), pero es el primer fundamento cuando predominaba la idea de que la ley era la fuente más importante del Derecho, en el pensamiento francés de principios del siglo XIX expandido en muchos países. El mérito de la formulación del Estado de Derecho,

---

78. Marienhoff, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”, t. I, Abeledo Perrot, 1982, pág. 69.



es de los doctrinarios alemanes de mediados del mismo siglo, y a partir de ello se estructura toda una dogmática occidental acerca de los alcances y límites del poder estatal, que se va ampliando en conceptos: *Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho*, y en el listado e importancia de otras fuentes: *la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina y los principios generales*.

Señala Coviello: “Al lado del valor que representa la concepción del Estado de Derecho, aparece el principio de legalidad administrativa, tan caro a nuestra disciplina y, puede decirse, liminar en el ingreso a su estudio. Ese principio de legalidad no es sólo el apego a la norma positiva estricta, sino a un conjunto de componentes de esa legalidad o juridicidad –como gustaba decir Julio Comadira–, que, partiendo de la norma suprema, la Constitución, pasa por las leyes, los tratados, los reglamentos, los actos administrativos, los principios generales del Derecho y la equidad”<sup>79</sup>.

El *principio de legalidad* es una razón más para desechar la idea de la *zona de reserva de la Administración*, como lo son el *sistema de frenos y contrapesos* y las facultades implícitas del artículo 75, inciso 32 de la Constitución.

Un debate propio de este tema se refiere a cuando la Administración entiende que el acto o el reglamento que debe emitir se respalda en una ley contraria a la Constitución. La jurisprudencia tradicional de la Corte ha indicado que los órganos administrativos no pueden dejar de aplicar una ley porque la consideren inconstitucional (caso *San Martín del Tabacal*).

La Procuración del Tesoro ha cambiado muchas veces su doctrina sobre el tema. La más sana es que la Administración podría dejar de cumplir una ley<sup>80</sup>:

Si existen reiterados fallos de la Corte Suprema que la consideran inconstitucional

Si cercena una competencia del propio Poder Ejecutivo

Si amplía indebidamente una competencia del Poder Ejecutivo.

<sup>79</sup>. Coviello, Pedro, “Derecho administrativo y ética. Una visión luego de treinta y cinco años”, en *Prudentia Iuris*, N° 80, 2015 (35 aniversario), pág. 76.

<sup>80</sup>. Dictámenes 101:87; 159:83; 168:23; 176:116.