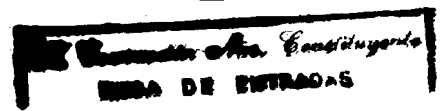


IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE



24 JUN 1994

TC. 1538. 233 [Signature]

COMISION No2: "DE COINCIDENCIAS BASICAS"

JEFE DE GABINETE

PROYECTO DE RESOLUCION

La Convención Nacional

Resuelve

1.- No incorporar al texto constitucional la figura del Jefe de Gabinete ni modificar el art. 86 inciso 1,10,13 y 20 C.N. conforme fuese habilitado para su tratamiento por el art. 2º, capítulo A, apartados a y b de la ley 24.309.

Fundamentos

La Honorable Convención debe tratar todos los temas cuya reforma declaró necesaria el Congreso Nacional. Ello no significa que en todos ellos introduzca reformas pues podrá declinar de hacerlo, como ocurriera en 1898 (art. segundo de la Sanción definitiva de la Convención, ADLA, 1852-1880, p. 61)

De allí que presento el proyecto como de Resolución (art. 62 del Reglamento) debiendo derivarse a la Comisión de Coincidencias Básicas. (art. 43, Reglamento)

El llamado "Pacto de Olivos" y el "Núcleo de Coincidencias Básicas" previstos en la ley 24.309 incorpora la figura del "Jefe de Gabinete" con la finalidad de "atenuar el sistema presidencialista".

Para ello se vislumbra un funcionario con las siguientes características:

a) Nombrado y removido por el Presidente. (modificación sugerida al art. 86 inc.10 C.N.)

b) Puede ser removido por voto de censura de ambas cámaras requiriendo para ello primero que se trate la moción de censura con mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara que lo proponga y luego, que ambas cámaras, con idéntica mayoría lo decidan así.(art.2º, cap A, ap.b, ley 24.309)

c) Sus funciones son de distinto tipo : 1) propias (inc.1, 2, 6 y 7); 2) de coordinación (inc.4,5 y 8) ; 3) de vinculación con el Congreso (inc.9,10,11,12 y 13) y 4) de delegación (inc. 3)

Es evidente que este funcionario no atenúa el régimen presidencial, aunque tampoco lo acrecienta, más bien lo confunde

Las únicas funciones propias : Administración general del país (inciso 1) y recaudación de las rentas de la

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

Nación y ejecución del presupuesto (inciso 6) si bien tienen asignada competencia funcional para ejercerla al conferirle el nombramiento de empleados,( inciso 2) y la expedición de actos o reglamentos,( inciso 7 ), están supeditadas a una decisión política superior, la del Presidente ya que éste sería el "responsable político de la Administración General del País" (art.86,inc.1) y "Supervisa el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión ..." (art. 86, inc.13)

De allí que en realidad el Presidente no pierde estas funciones ya que la decisión final le compete.

El Congreso no interviene en la designación de este funcionario y, si bien puede removerlo, también hoy puede hacerlo con cualquier ministro mediante mayoría especial por el procedimiento de juicio político. (arts. 45, 51 y 52)

Más aún los dos tercios de los presentes en cada Cámara previstos por la Constitución pueden resultar menor exigencia que la mayoría absoluta de la totalidad de la Cámara para interpellarlo y de ambas para removerlo.

Sin duda colisionan dos proyectos políticos diferentes. El Justicialismo más proclive a un Jefe de Gabinete como Ministro coordinador a la usanza de la Constitución peruana de 1979 (artículos 216, 224 y concordantes) y así lo proponían sus proyectos (Comisión de Reforma Institucional- Encuentro de Parque Norte, Noviembre de 1987, apartado 5.2, en García Lema, Alberto: "La Reforma por Dentro", pág. 307; predictamen del 20-9-88, Ob. Cit, pág. 316, lo que luego se omite; tercer Dictamen de la Comisión de Juristas del 2-6-92, Ob. Cit. págs. 377 y siguientes) y el Radicalismo más cerca del sistema semiparlamentario de Francia de 1958 o Portugal de 1976 en la línea del Consejo de Consolidación de la Democracia (Dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional de la U.C.R., 18-2-88, García Lema, Ob. Cit, pág. 312, apartado 1. Consejo de la Consolidación de la Democracia, 2º Dictamen, Eudeba, 1987, págs. 79-80)

No predominó ni lo uno ni lo otro.

El resultado fue un funcionario de perfil incierto (calificado como " híbrido" por Frías) que confunde el poder presidencial.

En efecto los conflictos de competencia serán frecuentes ya que el Jefe de Gabinete podrá pretender administrar el país o sus recursos y el Presidente habrá de revisar aquellas decisiones cuando no destituir al funcionario.

Además la "delegación" es ilimitada (inc.3) lo que lleva a pensar que también podrían delegarse atribuciones tan importantes como las de vetar leyes o hacer la guerra y

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

tampoco resulta atendible el poder reglamentario que se le otorga (inc.7) sin modificar el del Presidente (art. 86, inc.2 C.N).

Pedro J. Frías avizora un indefinido y cambiante rol del Jefe de Gabinete que "dependerá de la situación electoral y del talante del presidente" ("Valores en la reforma constitucional", La Capital de Rosario, 19-06-94,pág.11)

La personalidad de los actores de este juego marcará tensiones o sumisión. Y nada es más inconveniente para un esquema constitucional del poder que la confusión en las competencias de los órganos fundamentales del Estado que podrían conducirnos a la "anarquía o al despotismo" para mencionar los males que debía evitar -y evitó- la organización constitucional del país conforme lo expresara Urquiza al dirigirse al Congreso reunido en Santa Fe (mensaje leído en la sesión del 20-11-1852, Congreso General Constituyente actas pag. 174; diario de sesiones pag. 185, ed. 1898).

Por otra parte tengo para mí, y esto dicho con todo el respeto que me merecen sus protagonistas, que el llamado "Pacto de Olivos" incluyó disposiciones de diverso carácter: a) De consenso. Como son todas aquellas reformas que recogen una aspiración generalizada en la sociedad ( Elección directa de Presidente y Vice; eliminación del requisito confesional exigido a estos dos funcionarios; elección directa de senadores e intendente de la Capital Federal; mecanismos de agilización del trabajo parlamentario y ampliación del período ordinario de sesiones; designación y remoción de magistrados al margen o atenuado el componente político de éstas; órganos de control de la Administración Pública y determinación expresa de la facultad del Congreso para disponer la Intervención Federal) ;

b) De transacción. Que constituye el precio coyuntural del Acuerdo.(Como el intercambio del tercer senador que se le otorga al radicalismo en varios distritos al margen de los resultados electorales por la reelección presidencial por un periodo);

c) De apariencia. Que refiere a aquellos temas donde los excesos del presidencialismo se hacen más notorios pero en verdad no se atenúan sino en apariencia. Antes bien, confunden el poder presidencial (como la incorporación del Jefe de Gabinete) o lo incrementan (como la regulación de los decretos de necesidad y urgencia).

d) De importancia sin consenso. Introduciendo reformas que despojan de toda independencia funcional a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Poder Judicial en general, no obstante la resistencia casi unánime de todos los sectores involucrados. Este cambio abrupto del sistema diseñado hace 141 años (art. 99 C.N.) requería una mayor explicación y debate. Obsérvese que se priva al poder Judicial, derivándolo a un órgano extraño (Consejo

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

de la Magistratura), de toda su Administración, poder disciplinario y reglas de funcionamiento (cap. H, incisos 3, 4 y 6).

Si el motivo fue efficientizar el quehacer judicial (García Lema, Alberto: "La reforma por dentro", pág. 219 y siguientes) se ha omitido valorar que, como contrapartida, se ha deteriorado la independencia del Poder Judicial a niveles tales que pasaría a ser el único órgano fundamental sin poderes de autorregulación, autonomía financiera y poder disciplinario propio.

Otro tanto puede decirse del "status" constitucional especial de la Capital Federal, tema éste que involucra al país todo y, especialmente, a la Provincia de Buenos Aires y cuya falta de definición demuestra que lo relevante de sus implicancias exigían una discusión y esclarecimiento que no se hizo.

Ninguna de ambas reformas eran promovidas anteriormente por los partidos firmantes del "Pacto de Olivos", ni siquiera estaban insinuadas en la declaración de los Dres. Menem y Alfonsín del 14 de Noviembre de 1993. (García Lema, ob. cit. pág.343/44). El tema tampoco aparece en los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia. (Respecto de la Capital Federal, págs 80/82 y del Poder Judicial, págs. 62/64)

e) De inmovilismo. La reforma propuesta en el apartado "L" sugiriendo mayorías especiales para modificar la legislación electoral y de partidos políticos lejos de ser una garantía para la democracia, evitando modificaciones sorpresivas en estos temas (García Lema, ob. cit. pág. 211) -lo que podía haberse contemplado en el texto exigiendo tales mayorías para su aplicación en el proceso electoral subsiguiente, pero no en todos los casos- se constituye en un obstáculo para las necesarias reformas que la legislación de partidos y electoral requieren. Todo ello agravado por el hecho que no se habilita el proceso de reforma del art. 30 C.N. por lo que las pretensiones de vastos sectores de la sociedad de mejorar los mecanismos de participación electoral (eliminando las listas bloqueadas, permitiendo candidatos independientes, etc.) se verán dificultadas considerablemente en beneficio de la actual dirigencia de ambos partidos mayoritarios.

Aclarada esta apreciación general del "Núcleo de Coincidencias Básicas" y volviendo al Jefe de Gabinete que incluyo dentro de las reformas de apariencia considero que no debería incorporarse al texto constitucional.

Quedaría por analizar si eliminando las atribuciones más conflictivas (incisos 1, 3 y 6) resultaría de utilidad incorporar esta figura como "ministro coordinador".

Al respecto pienso que la ley de Ministerios puede contemplar la creación de un Jefe de Gabinete y el

# IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

Presidente puede, y de hecho así ocurre, delegar algunas tareas menores en los ministros del ramo o en un mero ministro general o coordinador.

Desde ya que descarto, en estas circunstancias, una modificación sustancial del sistema tradicional argentino hacia un régimen parlamentario o semiparlamentario.

Las particularidades de esta reforma donde no se han debatido, ni siquiera conocido las bondades de una institución novedosa (sin antecedente alguno en el mundo) hacen aconsejable no reformar este punto.



DR. IVAN JOSE MARIA CULLEN  
CONVENCIONAL NACIONAL CONSTITUYENTE  
INDEPENDIENTE - DISTRITO SANTA FE