

CAPÍTULO XXV

INTRODUCCIÓN A LAS FUNCIONES ACTUALES DEL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO DE LA NACION

"La discusión en la Argentina entre el presidencialismo y el parlamentarismo, no se ha dado nunca en términos realmente lógicos; se ha dado fundamentalmente en términos emocionales y con una cierta dosis de engaño"

Jorge R. Vanossi

"Siempre he enseñado que la ineficiencia del Poder Legislativo es un hecho natural por la dispersión de liderazgos. Pero también que su eficacia es un hecho cultural, si el legislador transforma el espíritu de confrontación electoral con que llega al Congreso en una actitud de cooperación para facilitar la coordinación entre bloques, el estudio en las comisiones y el debate en el plenario"

Pedro J. Frías

25.1.- El crecimiento del Poder Ejecutivo y el decaimiento de la hegemonía del Poder Legislativo en la realidad argentina y comparada.

El año que se va, nos encuentra discutiendo cual es el fruto que naturalmente brindará el milenio que se acerca, al momento de discurrir acerca del nuevo modo de relaciones entre gobernantes y gobernados. Nuestro sistema constitucional - pese a las frescas sensaciones que por un momento nos propinó la reforma constitucional de 1994 - se aferra al concepto de "personalización del Poder" y en ese contexto ¿pretende revivir los roles del parlamento argentino?

Nosotros vemos en el proceso político constitucional presente, un inequívoco impulso que irrefrenablemente nos vuelve a arrojar hacia la concentración de los liderazgos políticos: en partidos políticos y en personas carismáticas. Sabemos que en el régimen presidencialista, la personalización del poder contribuye a reforzar la pieza básica del edificio, que es precisamente la figura del Presidente

¿Y adónde quedaron las pretensiones de atenuación del régimen?

Más allá de las pretensiones de la reforma de 1994 en este punto - y ojalá ellas se cumplan - creemos nosotros que nos hallamos hoy ante un modelo presidencial real, efectivo y altamente reforzado por un sistema de partidos políticos que sostiene desde el Congreso de la Nación, la posición del Presidente. Seguimos rindiendo culto institucional a la "necesidad y urgencia". La ciudadanía tiene la firme convicción de que para resolver asuntos urgentes que hacen a la salud de la República, o que requieran de un estudio técnico profundo, las asambleas legislativas no sirven. Y hoy, todo parece pasar por ese catastrófico y posmoderno estado de urgencia...

Todo lo expuesto nos lleva a preguntarnos cómo se ha desarrollado el proceso que llevó al crecimiento desmedido del Poder Ejecutivo, que ha hecho ya *metástasis* en el cuerpo del Congreso, invadiendo la discusión parlamentaria con el sino de las urgencias presidenciales, y dejando a esa - otrora inmensa caja de resonancia de la República - casi sin eco y sin voz.

Debemos en este punto, rescatar exhibir nuestra postura, que nos enrola nítidamente entre aquellos que siguen creyendo en la indispensabilidad de un cuerpo legislativo dotado de reales poderes, aunque no por ello dejaremos de mencionar que la erosión social también se ha debido en el sistema constitucional argentino, a las limitaciones, errores y abusos en que frecuentemente incurren nuestros legisladores con su obrar parlamentario, tanto en su labor individual, como en la que despliegan en conjunto.

Y entiéndase bien, que nuestra crítica a la institución parlamentaria obedece a la intención de que se afirme, de que mejore, y no a que desaparezca.

No se nos escapa que la alternativa en esta materia es tan simple como drástica: o apoyamos y sostenemos la existencia de un órgano que legisle para que otro actúe, controlándolo al mismo tiempo en su desempeño, o deberemos resignarnos a que su ausencia virtual (o su presencia sólo formal, como se lo prefiera) conduzca a un camino inevitable: una concentración de poder de tal magnitud que no permita la germinación de espacio alguno de libertad para la ciudadanía.

Volviendo a la pregunta inicial ¿cómo es que llegamos hasta aquí? Intentaremos responderla a partir de una breve traza histórica y política de la cuestión:

Si buscamos un período histórico en que todas las "antipatías" apuntaran hacia la figura del Poder Ejecutivo, diremos sin dudas que el Siglo XVIII representa ése momento. Y más propiamente, era el Rey el que se había llevado el cúmulo de antipatías sociales. Era claro que el desprestigio del Poder

Ejecutivo en aquellos tiempos derivaba del rechazo social a la figura del monarca absoluta. La cultura inglesa aparecía entonces como la opción más presentable al momento de seleccionar un sistema político que atendiera los intereses de la burguesía naciente. Sus traspoladores inmediatos (los franceses) en realidad idealizaron el modelo en boga, y creyeron ver en Inglaterra un Poder Ejecutivo más debilitado de lo que en realidad era, pero avizoraron el potencial legitimador de los cuerpos legislativos, como reducto vivencial de la representación popular. Se decía en aquellos tiempos que la Nación Inglesa era la única que había podido resistir al poder Real, resistiéndoseles desde la fuerza histórica y romántica de los parlamentos.

En realidad el proceso inglés y su legado más trascendente, fue la enseñanza de que sólo se puede buscar un equilibrio en el Poder Político cuando la suprema conducción del Estado se encuentra en la Ley, y "todos" nos sometemos a ella.

Ello no quería significar que al momento de dar unidad al Poder del Estado, la conducción política estuviese ausente. El equilibrio del sistema siempre implicó interacción. Pero sin predominios (más allá de la Ley y la Constitución). Obsérvese que para Montesquieu, el Rey estaba presente en el sistema, aunque sometido a la ley y restringido en sus prerrogativas por ella. Pero existían otras doctrinas no tan moderadas y conciliadoras: sostenía Rousseau al respecto, que los "equilibrios" eran nocivos. La unidad del cuerpo social es para éste autor prioritaria y reclama en consecuencia, *la supremacía de una función*, la de aquella que expresa la voluntad del todo. Se refería a la función legislativa.

Aún así, no cabía duda de que el Poder Legislativo requería de otro Poder de Estado que lo acompañe en la tarea de la ejecución de la decisión política que debía adoptar. O sea, un órgano que realice la ley a partir de la ejecución de actos particulares de administración. Admitido este rol del Poder Ejecutivo, nace inmediatamente la obligación de contralor por parte del Congreso. El Poder Legislativo entonces, decide, ordena ejecutar y también controla el curso de la ejecución

Entonces, y básicamente, el sistema ideado por J.J. Rousseau podía esquematizarse en las siguientes premisas:

- El Poder Legislativo expresa la voluntad general
- La soberanía reside en el pueblo pero se patentiza en la representación parlamentaria.
- El Poder Legislativo requiere de un órgano que disponga de la fuerza pública y asegure la vigencia del imperio de la ley
- El Poder Ejecutivo titularizaba una modalidad de fuerza "reglada" ya que el orden legal le fijaba los límites y el procedimiento a seguir
- Finalmente, el Poder Legislativo ejercía un control final respecto de la gestión administrativa del Poder Ejecutivo

Queda claro entonces que con Rousseau el proceso de desgaste y limitación del Poder Ejecutivo frente al Congreso, sublimaba su presencia. Nunca existió un Poder Ejecutivo tan limitado en su posicionamiento político e intelectual dentro del sistema. Todas las ideas de la revolución francesa contribuyeron a generar e institucionalizar ése estado de cosas. Obsérvese que a partir de allí, el otrora monarca absoluto, pasaba a ser un ciudadano al que el pueblo le confería el "Poder Ejecutivo".

Y la pesada herencia se trasladó. La desconfianza al Monarca absoluto se patentizó en una desconfianza general hacia el instituto presidencial. Los esquemas republicanos patentizados en el Siglo XVII consiguieron desbaratar en ese tiempo los dos ejes sobre los que se mantenía la fortaleza de la vieja monarquía:

1. La fuerza (dada por su carácter unipersonal)
2. La permanencia (fruto del carácter hereditario del instituto)

Pero esta apreciación inicial de la cuestión iba a ser desbaratada por la incipiente democracia norteamericana que haría resurgir al ejecutivo declinante con una virulencia insospechada. La declinación del poder de las asambleas legislativas fue entonces el costo que pagó el sistema por sobrevivir, conducido por una mano "fuerte" que volvería a prevalecer sobre el sistema. Los colonos que poblaron originariamente la Costa Este Estados Unidos eran esencialmente exilados políticos de la Corona Británica. Su base de acción era el sometimiento al "pacto entre iguales", distantes de los personalismos y favorables a formas participativas e igualitarias de organización social.

Los norteamericanos fueron esencialmente prácticos, y raramente originales, al punto que sus aportes institucionales más relevantes

(Presidencialismo, Régimen Federal de Estado) fueron ocasionadas por su proverbial practicidad.

El pueblo de los Estados Unidos luchó para emanciparse de la Corona Inglesa y por lo tanto, adoptó como herramienta de combate, las reglas entonces clásicas de la preeminencia legislativa y debilitamiento del Poder Ejecutivo, al punto que su primera organización institucional Nacional fue una Confederación de Estados coordinada por una Asamblea Legislativa (1777-1787). Observa Sutherland que en realidad se trató de una forma de gobierno congregacional que revelaba que los representantes estatales no sintieron en un primer momento, ni la necesidad ni el deseo de nombrar un jefe ejecutivo que reemplazara al Rey. Por ello fue que no tomaron en un primer momento, medida alguna para designar un Poder Ejecutivo separado del Congreso Confederado.

Nosotros habíamos hablado del pragmatismo de los norteamericanos: y es justamente de allí que se derivó la necesidad de crear un Poder Ejecutivo fortalecido, ya que la confederación no cubría adecuadamente los requerimientos de gobierno estable que pretendía ese pueblo¹. Evidentemente la Confederación no resultó más que una modalidad asociativa ciertamente heterogénea. Cada Estado de la Unión se constituía entonces en un *imperium in imperio*. El respeto a la autoridad del Congreso no era tal, lo que se potenciaba por la circunstancia de haber vivido los Estados Confederados hasta ese entonces como colonias fundadas separadamente, con su propia filosofía económica y política.

Era claro que llegados a éste punto, los artículos de Confederación solo constituían para el pueblo norteamericano una debilitada forma de alianza, con muy precario futuro. Y ello se agravaba por la anarquía económica que entonces reinaba en la confederación, ya que cada Estado emitía su propia moneda, que muchas veces no era reconocida por los restantes. Al momento de discutirse la Constitución de 1787, ya la mayor parte de los Convencionales reunidos en Filadelfia - incluyendo los más capaces y prestigiosos -eran partidarios de generar *un gobierno central fuerte*, por lo que el debate en el punto no generó mayor conflicto. Obsérvese que de los 55 Convencionales, 31 eran abogados de vasta experiencia y gran pragmatismo.

La visión realista de los Convencionales más conservadores primó generando como fruto maduro una respuesta al dilema de la contención del Poder, que ya era conocida: un Poder Ejecutivo fuerte que garantice la eficacia y cumplimiento del complejo normativo, y frenara los excesos de un gobierno

1 Cfr. Catherine Drinker Bowen: *Miracle at Philadelphia*. Edit. Little, Brown & Co. Boston, 1986

de "asamblea" que parecía no tener rumbo ni destino.

Las apreciaciones de los liberales norteamericanos que reclamaban - como en Europa - la preeminencia legislativa con facultades precisas y limitadas, cedían frente a la posición conservadora, que propugnaba la superioridad de un Ejecutivo fuerte (aunque limitado y controlado en sus funciones).

Finalmente, el modelo constitucional norteamericano definió un Poder Ejecutivo con las siguientes características:

- Unipersonal
- De elección directa por medio de un colegio de electores
- Atribuciones expresamente conferidas por la Constitución
- Poder de veto sobre las leyes del Congreso
- Posibilidad de reelección indefinida

Más allá de los resultados positivos que este sistema y sus posteriores correcciones tuvo en esa Nación, no cabe duda de que - en alguna manera - los norteamericanos habían republicanizado al Monarca. El leviatán estaba nuevamente en pie...

25.2.- El tránsito del Estado Legislativo al Estado Administrativo Burocrático. El liderazgo político a través del partido presidencial.

Vimos ya que el rol preponderante del parlamento en el sistema constitucional, respecto de la actividad del Poder Ejecutivo se justificó históricamente en la necesidad de evitar que el soberano monopolice la función legislativa. Por ello la ley se constituyó en los albores del constitucionalismo, en la herramienta esencial para producir democráticamente las decisiones de Estado. Pero a partir del "hito" que constituyó la organización política del pueblo norteamericano, esa realidad giró sobre su propio eje, transformando - en el decir de Karl Loewenstein - al Estado Legislativo en el Estado Administrativo, ya que es indudable que hoy es al Poder Ejecutivo al que le incumbe por excelencia efectivizar la ejecución de la decisión política.

En tiempos de cambios súbitos, emergencias repentinas, instantaneísmos e inmediateces, pareciera ser el Poder Ejecutivo quien dentro de la estructura del sistema democrático constitucional - y aún fuera de él - se ha adaptado con mayor plasticidad a las necesidades de cambio constante que requiere el

sistema.

Quizá ello se deba a que la actividad que desempeña el Poder Ejecutivo es la más comprensiva y abarcadora de las funciones estatales. Todavía hoy la legislación y la justicia son actividades de actuación pautada e intermitente, pero no cabe imaginar la actuación del Estado moderno sin una constante referencia a los roles del Poder Ejecutivo, que administra y gobierna en forma constante, sin intermitencias o vacíos que no pueden tan siquiera ser imaginados en el devenir cotidiano del sistema.

En forma paralela, vemos con asombro que paulatinamente, el gran protagonismo que ha recuperado el Presidente en la escena política ha hecho que los restantes personajes del escenario político (en particular, los miembros del Parlamento) se transformen en "meros segundones", formando a veces un coro de repetidores de discursos presidenciales. El Presidente es la voz del sistema, y el resto representa un tenue eco sin motor ni vida propia...

El ámbito del Estado administrativo-burocrático ha convertido sin duda alguna a las asambleas representativas en meras cámaras de registro, o cuerpos refrendatarios de decisiones ya tomadas en la esfera de la burocracia presidencial. No hay duda de que éste nuevo régimen se vertebra y funciona en torno a la figura presidencial, que es a su vez - por lo general - el líder del partido político mayoritario

Por ello, debe ponerse de manifiesto que ha sido la continua expansión de facultades (asumidas o delegadas) al Estado contemporáneo las que condujeron inexorablemente al crecimiento de facultades, y finalmente a la primacía del Poder Ejecutivo frente a los restantes Poderes de Estado diseñados por el sistema. La antipatía que en el Siglo XVIII se sentía por el Poder Ejecutivo, hoy se ha tornado peligrosamente en una adicción irrefrenable a su presencia omnicomprendiva, en todos los sitios en que el sistema requiere del ejercicio de Poder. Ha ayudado a producir este fortalecimiento antes inimaginable, la vinculación muy estrecha que existe entre el Poder Ejecutivo y los gestores de la economía real. Ello ha llevado a tomar peligrosos "atajos" a la senda de control que otrora imponía el Congreso, y que hoy parece no poder recuperar.

Resumiendo el contexto desarrollado, presentaremos a continuación, siguiendo el importante diseño efectuado en este punto por Martínez Peroni, una breve enunciación de aquellos factores principales que han pesado a la hora de consolidar este increíble crecimiento institucional del Poder Ejecutivo en el sistema constitucional, lo que - por supuesto - es aplicable a nuestra propia realidad:

- Consolidación y desarrollo del sistema de partidos políticos nacionales
- Intervención del Poder Público en la política económica y social y su gestión
- Delegación, por parte del Congreso, de funciones legislativas en el Poder Ejecutivo
- Conducción efectiva y real por parte del Poder Ejecutivo de las relaciones exteriores e la Nación, en detracción de los roles que en este punto le incumben al Congreso.
- Existencia de una extraordinaria burocracia de la que es jefe el órgano ejecutivo
- Indiscutible liderazgo del Poder Ejecutivo, con fuerte tendencia a la personalización del Poder.
- Planificación política y económica como modo de actuación del Estado
- Acaecimiento (real o figurado) de continuos estados de emergencia, que invitan a acrecentar los roles del Poder Ejecutivo
- Los modos actuales de adopción de las decisiones políticas fundamentales (esencialmente a cargo del Poder Ejecutivo)

Creemos con lo expuesto, haber situado al estudiante en el lugar que se encontraba nuestro sistema constitucional respecto de las tensiones a que llevaba el notorio liderazgo del Poder Ejecutivo, al momento de realizarse la reforma constitucional de 1994, ya que una de las esgrimidas razones para reformar la Constitución, había sido la de diseñar una técnica adecuada para recuperar el rol del Congreso frente al notorio avance de la figura presidencial. Así es que ahora podemos introducir un breve recorrido de las funciones del Poder Ejecutivo, luego de operada la mentada enmienda:

25.3.- Las funciones el Poder Ejecutivo luego de operada la reforma constitucional de 1994, analizadas desde una perspectiva sistémica (El Poder Ejecutivo como órgano de gobierno, como órgano de control, como órgano administrador, como órgano legislador y como órgano de ejercicio de funciones jurisdiccionales).-

Ya dijimos que una de las razones con que se justificó la necesidad de reformar la Constitución Nacional en 1994, fue la necesidad de atenuar el presidencialismo argentino, a través del fortalecimiento de los roles del Congreso de la Nación. Creemos nosotros - y más allá de las buenas intenciones - que ha sido éste uno de los más grandes fracasos de la reforma de 1994. Así, indica Natale comentando este punto, que las cosas resultaron finalmente al

revés de lo proclamado. Nosotros asumimos que el Poder Ejecutivo se ha fortalecido colosalmente con la reforma, y tal fortalecimiento ha sido avalado por los siguientes institutos:

- La reelección presidencial inmediata (y pese a la garantía institucional con que las cláusulas transitorias 9° y 10° intentaron no empeorar tal desatino)
- La institucionalización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (a los que Miguel Ekmekdjian denomina "El caballo de Troya de la República")
- La admisión del veto y promulgación parcial de las leyes (que continúa el interminable camino de recorte en el poder político del Congreso de la Nación)
- La delegación legislativa (que ha sido legislada en forma ambigua, y propicia para generar resquicios deslegitimadores de los roles políticos del Congreso en ese sentido)
- La declinación del poder real del Congreso, fruto de las mayores atribuciones que hoy la Constitución le otorga al Presidente

No nos deben llevar a confusión ciertas modificaciones constitucionales tendientes a agilizar los procedimientos parlamentarios (lo que por otra parte está muy bien), porque dotar al Congreso de períodos de sesiones más amplios, o requerir determinadas mayorías para la sanción de determinadas leyes, no implica fortalecer al cuerpo legislativo. Un Congreso realmente fortificado es aquél que puede ejercer sin cortapisas sus roles de debate social, control político e institucional del sistema. Y esencialmente, no pierde su potestad de legislar, que es la que lo ha tornado en órgano impar de la democracia.

El sistema de partidos políticos nacionales y la hegemonía del Poder Ejecutivo han ahogado al Congreso de la Nación, acentuando aún más su debilidad relativa en el sistema. Aún así, funcionalmente el constitucionalismo argentino debe coordinar sus aptitudes de regeneración para poder robustecerse. Es entonces, y en ese contexto, que analizaremos las funciones del Poder Ejecutivo, y como se articulan ellas en el sistema constitucional al que el Presidente de la Nación -fortalecido desde 1994 - debe conducir y administrar:

Tiene en consecuencia el Poder Ejecutivo, en nuestro sistema constitucional, las siguientes funciones:

- Es órgano de gobierno
- Es órgano de control
- Es órgano administrador
- Es órgano legislador
- Es órgano que ejerce funciones jurisdiccionales

Aún así, si nos preguntaran cual es la característica saliente del Poder Ejecutivo, diríamos que esencialmente, administra los destinos de la Nación. Aunque para ello, adopta y luego ejecuta decisiones políticas, invadiendo la antigua esfera del Congreso. Por eso Karl Loewenstein no se preocupa demasiado en poner una valla al accionar del Poder Ejecutivo: su interés es el de controlar la toma de decisión, desde el mayor grado de aristas posibles.

Entonces, nuestro Poder Ejecutivo hoy gobierna y administra la República. Como órgano de gobierno, decide constantemente la que considera más adecuada entre las múltiples posibilidades de acción que le propone la cotidianeidad que involucra a la comunidad Estatal. Así este Poder de Estado es el que - en nuestro sistema constitucional - ejerce casi exclusivamente la dirección de la actividad política

El Poder Ejecutivo de la Nación gobierna la República, y en ese sentido su función se dirige a precisar los fines y medios que considera idóneos, por medio de decisiones cuyos efectos se extienden a la totalidad del sistema constitucional

Como ejemplo de la función de Gobierno del Poder Ejecutivo, encontramos entre otros supuestos, los siguientes:

- El nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con acuerdo del Senado de la Nación.
- El nombramiento y remoción de su gabinete de Ministros, y en particular, al Jefe de Gabinete de Ministros.
- Ejerce la comandancia de todas las fuerzas militares de la Nación

Como ejemplo de la función de Control del Poder Ejecutivo, encontramos entre otros supuestos, los siguientes:

- Participa en el procedimiento de formación y sanción de las leyes
- Puede vetar total o parcialmente las leyes

- emanadas del Congreso de la Nación
- Nombra y remueve por sí al Jefe de Gabinete de Ministros, supervisando el cumplimiento de sus funciones.
- Supervisa las funciones de la totalidad de Ministros integrantes del gabinete
- Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas nacionales y su inversión, con arreglo a la Ley de Presupuesto.

Como ejemplo de la función de Administración del Poder Ejecutivo, encontramos entre otros supuestos, los siguientes:

- Es el responsable político de la Administración general del país
- Expide instrucciones y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
- Concede jubilaciones, retiros, etc.
- Nombra y remueve los demás empleados de la Administración cuyo nombramiento no esté reglado de otra forma por la Constitución

Como ejemplo de la función legislativa del Poder Ejecutivo, encontramos entre otros supuestos, los siguientes:

- Ejerce la potestad legislativa por Delegación del Congreso, en los términos del art. 76 de la Constitución Nacional.
- Emite Decretos de Necesidad y Urgencia, en los términos del art. 99 inciso 3° de la C.N.

Respecto de las funciones judiciales, y su ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, hemos de recalcar que el mismo se encuentra expresamente vedado por la Constitución Nacional (art. 23, 109). Aún así, ha admitido la doctrina que el presidente ejerza funciones jurisdiccionales, en el ámbito propio de sus potestades.

Como ejemplo de la función jurisdiccional del Poder Ejecutivo, encontramos la potestad de indulto presidencial. El mismo importa el perdón,

cuya consecuencia jurídica es la cesación de los efectos de la sentencia condenatoria en cuanto a la aplicación de una pena impuesta.

Para culminar ésta breve sistematización, diremos que luego de operada la reforma constitucional de 1994, no solamente nos encontramos con el poder presidencial incólume, sino que además el mismo ha sido reforzado. Hoy puede fácilmente ejercer la potestad legislativa y posee amplísimas facultades de supervisión sobre la actividad del Jefe de Gabinete de Ministros que no ha recortado su poder político en modo alguno, sinó más bien lo afianza en tanto y en cuanto será éste último funcionario (o podrá serlo) la quinta rueda del carro, aceitando su relación con los demás Ministros y el cuerpo legislativo, evitando así el desgaste de la figura presidencial.

25.4.- Las funciones del Poder Legislativo luego de operada la reforma constitucional de 1994, analizadas desde una perspectiva sistémica (el rol preconstituyente, la función legislativa, la función jurisdiccional, la función de colaboración en la dirección política general y en la formación de los otros órganos de gobierno, la función de control del Poder Legislativo).

Como contracara de lo expuesto en el punto anterior, resulta evidente que el proceso reformador de 1994, si bien ha agilizado la actividad regular del Congreso de la Nación, también ha debilitado su situación de Poder real frente a la evidente hegemonía política que hoy detenta en el sistema constitucional el Poder Ejecutivo de la Nación. La declinación del poder parlamentario se acentuó con la reforma de 1994, ello como consecuencia de las mayores atribuciones que el sistema concede hoy al Poder Ejecutivo, en desmedro de los roles institucionales del Congreso de la Nación.

Respecto de la regulación constitucional de la Cámara de Senadores, encontramos aquí varias innovaciones de importancia: se eleva a tres el número de Senadores por cada provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires (aunque la asignación de las bancas se haga en realidad respecto de los partidos políticos que obtengan la primera y segunda mayorías respectivamente en el proceso electoral), y se promueve su elección directa. Se redujo además la duración de los Senadores Nacionales en sus bancas (seis años en vez de nueve).

Respecto de la duración de las sesiones del Congreso, el período se ha ampliado, ya que las sesiones ordinarias se desarrollan entre el 1° de marzo y el

30 de noviembre. También se aceptó la delegación el tratamiento de un proyecto de ley en particular por cada cámara, en la comisión respectiva. Con ciertos riesgos (no importantes, ya que la experiencia indica que no es grave ni dilatorio el tratamiento en particular de una ley), se dinamiza el trámite parlamentario. Se redujeron los pasos en el proceso de formación de las leyes. Aún así, acierta Natale cuando advierte que pese al acortamiento de trámites, la rápida sanción de una ley depende prioritariamente de la voluntad política que exista en tal sentido, y no de la existencia de un acotado trámite para ello.

Creemos de todas formas de gran importancia la inclusión de la norma contenida en el artículo 82 de la Constitución Nacional, que indica que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, excluyendo así la sanción "ficta" o "tácita" de las leyes. Aún con lo dicho, existen graves retrocesos en tanto se ha admitido la delegación legislativa, y hoy, a más de cuatro años de operada la reforma constitucional, el Congreso de la Nación no ha atinado siquiera a elaborar los mecanismos de control que la Constitución ordena producir para implementarse el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia o el veto parcial de las leyes.

Pese a lo dicho, nosotros rescatamos la función institucional del Congreso de la Nación, reconociendo la necesidad de su caracterización como órgano principal de la República, derivado de la forma republicana de gobierno y la soberanía popular. No desconocemos que representa en el sistema constitucional la síntesis de nuestro federalismo, pues como bien ha sostenido Castorina de Tarquini el Estado Federal no implica un mero equilibrio entre el poder central y una pluralidad de estados federados, sino que representa una síntesis dialéctica entre ambos. Tal síntesis se desarrolla con amplitud en el bicammarismo que propone nuestra Constitución federal.

Desde ese importante sitio institucional, diremos que el Congreso de la Nación tiene las siguientes funciones:

- | | |
|--|---|
| • Es órgano que ejerce roles preconstituyentes | general y en la formación de otros órganos de gobierno. |
| • Es órgano legislador | • Es órgano de gobierno |
| • Es órgano jurisdiccional | • Es órgano de control. |
| • Es órgano de colaboración en la dirección política | |

Si reiterásemos la pregunta que nos efectuamos al tratar la misma cuestión respecto del Poder Ejecutivo de la Nación ¿Cuál es la característica saliente del Poder Legislativo?, responderíamos que es el órgano el Estado que esencialmente legisla. Al coincidir en que la Constitución no edifica una teoría funcional, sino mas bien un sistema orgánico de poderes, diremos que es esencial rescatar la función legislativa que tiene en el mismo el Congreso Nacional.

Lo cierto es que si bien en el esquema de la reforma constitucional de 1994 el rol prioritario del Congreso sigue siendo el de legislar, ya no monopoliza tal actividad, sino que la comparte con el Poder Ejecutivo.

Podemos decir entonces, que el Congreso desarrolla estrictamente funciones legislativas (entre otros supuestos), cuando:

- Legisla sobre aduanas y establece derechos de importación y exportación
- Dispone del uso y enajenación de las tierras de propiedad nacional
- Dicta los Códigos a que hace referencia el artículo 75 inc. 12 de la C.N.
- Regla el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.
- Reglamenta los derechos, principios y garantías establecidos por la Constitución

El Congreso ejerce también un importante rol institucional, que es el preconstituyente. Aquí no desarrolla su potestad legislativa habitual, sino que a partir de esta grave imposición constitucional, es el único órgano de la República que - en determinadas condiciones, estipuladas por el artículo 30 de la C.N. - puede promover la declaración de necesidad de reforma de la Constitución Nacional, en todo o en cualquiera de sus partes. Es importante acotar que pese a que la declaración d necesidad de reforma constitucional puede implementarse formalmente por la vía del dictado de una ley, no es esta una potestad legislativa del Congreso, y en consecuencia, tampoco esta cuestión podría ser objeto de consulta popular vinculante prevista en el art. 40 1º párrafo, de la C.N.

El rol preconstituyente es una potestad que es ejercida excepcionalmente por parte del Congreso de la Nación. Aquí la función del

Congreso es de excitación o movilización de un poder extraordinario del Estado, que es ejercido por la Convención Constituyente que luego se elige a tal fin. Por ello sostenemos que cuando declara la necesidad de la reforma constitucional, el Congreso de la Nación no realiza las funciones que habitualmente cumple en cuanto a la legislación y control de los restantes poderes de Estado. Habilita, desde su rol de poder constituido, la posibilidad del cambio constitucional

Desarrolla el Congreso funciones de control, en el diseño de la Constitución, cuando esencialmente cumple con los siguientes verbos: permite, autoriza, aprueba, ratifica, suspende, desecha:

- Fiscaliza el dictado de los Decretos de Necesidad y Urgencia y vetos parciales del Poder Ejecutivo
- Elabora la legislación de bases de delegación legislativa.
- Promueve juicio político, en los casos dispuestos por la Constitución
- Presta acuerdo a determinadas designaciones que efectúa el Poder Ejecutivo
- Presta acuerdo para la declaración del Estado de Sitio en caso de ataque exterior.
- Ratifica o desecha el declarado por el Presidente mientras el cuerpo legislativo se encontraba en receso
- Interpela, produce una moción de censura respecto de ciertos actos del Jefe de Gabinete de Ministros y eventualmente, decide su remoción.

Podemos sindicar como funciones de gobierno del Poder Legislativo a las que tienden al trazado de la política global del sistema, y a la adopción de las decisiones destinadas a realizarla. Dado que el Congreso es uno de los órganos políticos del sistema constitucional, damos por sentado que su rol no es exclusivamente legislativo, sino también gubernativa.

Como ejemplo de funciones de gobierno del Poder Legislativo, encontramos a las siguientes:

- Autorizar al poder Ejecutivo a declarar la guerra o a hacer la paz
- Cumplimentar los roles indicados por la Cláusula transitoria 1º de la C.N.

- Aprobar o desechar la cuenta de inversión que le presenta anualmente el Poder Ejecutivo
- Legislar las acciones positivas que le impone el artículo 75 inciso 23 de la C.N. y en general, los roles que el impone el artículo 75 C.N. en materia de desarrollo, cultura, educación y progreso
- Prestar acuerdo para la designación de Magistrados, ya que al hacerlo constituye un Poder de Estado
- Garantizar las prerrogativas que la Constitución dispone respecto de las comunidades aborígenes argentinas
- Determinar qué funcionario ejercerá la presidencia en caso de acefalía
- Cumplir los roles de Defensa Nacional que la Constitución le impone
- Declarar la intervención federal en los casos que dispone la Constitución
- Declarar el Estado de Sitio, en los casos que dispone la Constitución

Como órgano administrador, el Congreso de la Nación está llamado también a cumplir importantes roles, tales como actos de control administrativo, o declaraciones efectuadas por el cuerpo en función de gobierno. A continuación, presentamos algunos ejemplos:

- Autorizar la ausencia del país del Presidente de la Nación.
- Si bien con la reforma constitucional de 1994, el art' 97 y 98 de la C.N. no especifican quien hará la proclamación de la fórmula electa, entendemos que es este un rol del Congreso.
- Recibir el mensaje anual del Poder Ejecutivo en la apertura de las sesiones legislativas ordinarias.
- Dictar sus reglamentos internos
- Crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, conceder pensiones

y declarar honores.

- Funcionamiento de la Biblioteca del Congreso, compra de muebles y útiles por parte del cuerpo, etc.

Finalmente podemos decir que el Congreso asume roles jurisdiccionales cuando ejerce su poder disciplinario respecto de sus miembros y también frente a terceros, lo que será tratado en profundidad al desarrollar el derecho parlamentario, en el Capítulo XXX.

25.5.- Preguntas, notas y concordancias.-

Las preguntas que se formulan a continuación, son para motivar el espíritu crítico e investigativo del alumno, que podrá consultar con su profesor las respuestas a las mismas. Ellas - por supuesto - no serán unívocas; y en ello radica la riqueza conceptual de este apartado, cuyo objetivo es el de generar un marco de debate abierto y democrático entre alumnos y profesores.

1. **¿Considera Ud. que el crecimiento del Poder Ejecutivo en desmedro de los roles del Poder Legislativo es un punto de conflicto respecto del buen funcionamiento del sistema constitucional? Fundamente su respuesta.**
2. **¿Estima que la reforma constitucional de 1994 cumplió con su postulado de atenuación del régimen presidencial?**
3. **¿Qué balance haría Ud. de la especificación de funciones el Poder Ejecutivo y Legislativo en nuestro sistema constitucional?**
4. **¿Cree Ud. que el Congreso actual se encuentra en condiciones de ejercer adecuadamente su rol de contralor respecto de la actividad del Poder Ejecutivo? Fundamente su respuesta.**

Anotaremos a continuación, cierta bibliografía específica que consideramos de importancia a fin de profundizar en los contenidos del capítulo

1. Alfonsín, Raúl: Legitimidad, control y gobernabilidad. En AAVV "La Constitución Reformada" Edit. Ministerio del Interior de la República Argentina, Buenos Aires, 1996

2. Colomer Viadel, Antonio: Introducción al constitucionalismo latinoamericano. Edit. ICI, Madrid, 1990
3. De autores varios (Dardo Perez Guilhou, coordinador): Atribuciones del Congreso Argentino. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986
4. De autores varios (Dardo Perez Guilhou, coordinador): Atribuciones del Presidente Argentino. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986.
5. Loewenstein, Karl: Teoría de la Constitución. Edit. Ariel, Barcelona, 1983
6. Natale, Alberto: Comentarios sobre la Constitución. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1995.
7. Vanossi, Jorge: El asiento de la decisión política en el régimen de la democracia constitucional. Discurso presentado a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Edit. A.N.C.M.P. Buenos Aires, 1996.

Respecto de las concordancias de este capítulo, ellas vincularán lo expuesto, con una tabla comparativa que refleja el estudio efectuado por el jurista español Antonio Colomer Viadel. En el mismo se patentiza el incremento de competencias - en número y extensión - a partir de cuya asunción el ejecutivo presidencial latinoamericano alcanza según expone el autor, una posición de verdadera supremacía o predominio constitucional

<u>DESARROLLO DEL INCREMENTO DE LAS POTESTADES DEL PODER EJECUTIVO PRESIDENCIAL EN LATINOAMÉRICA</u> (caracterización estadística)	
CIRCUNSTANCIA ADVERTIDA	EFECTOS EN EL SISTEMA
• Libre nombramiento y cese de Ministros y Secretarios, así como de los restantes cargos de la Administración y control de ésta	• Dependen de la sola voluntad del presidente, y no hacen otra cosa que reforzar su autoridad
• Crecimiento constante del aparato administrativo y ampliación de su acción	• El control político de éste aparato, de su acceso y permanencia en él es un importante instrumento de control cuya llave se encuentra generalmente en manos del Presidente

• La importancia creciente de los actos políticos del Presidente	• La dirección de la política exterior, el aseguramiento de la estabilidad política del sistema en cabeza del Presidente y la concentración por su parte de facultades en casos de excepción, desequilibran el funcionamiento armónico del sistema
• El papel presidencial en la promoción del desarrollo	• Uno de los rasgos que mayormente resalta el liderazgo del presidente en latinoamérica. Es el regulador social por excelencia, desplazando así nuevamente al Congreso.
• La intervención del Presidente en la designación del Poder Judicial	• Ello genera habitualmente un sometimiento del poder controlador a los designios del Poder Ejecutivo
• Las facultades legislativas crecientes del Poder Ejecutivo	• Hoy el presidente latinoamericano se ha transformado en un verdadero "colegislador", a lo que se suma su participación en las leyes que de ordinario dicta el Congreso, la potestad de veto, la delegación de potestades legislativas, y la legislación que efectúa en casos de necesidad urgencia
• La condición de líder del partido político mayoritario (en el período en que es Presidente)	• Consolida la hegemonía del poder presidencial en un sistema de partidos políticos. Esta delicada simbiosis pone en riesgo la actividad de control por parte del Parlamento y los jueces sobre los actos del poder Ejecutivo
• El uso de los poderes presidenciales para decretar y aplicar los Estados de Excepción constitucional	• Ello se acrecienta toda vez que los jueces son reticentes a revisar los actos del Presidente en el marco de un estado de excepción declarado por el Congreso, salvo flagrante arbitrariedad que no siempre se patentiza de esa manera

25.6. Autoevaluación.-

1. ¿Cuales han sido las bases históricas y políticas que llevaron al decaimiento y luego al crecimiento del poder Ejecutivo en la realidad contemporánea?

.....

.....

.....

.....

.....

2. ¿Cuales son las ventajas del predominio del Poder Legislativo en la estructura del sistema constitucional?

.....

.....

.....

.....

3. ¿Qué fundamentos esgrimieron los convencionales norteamericanos para fortalecer el rol del poder Ejecutivo en el sistema de su constitución de 1787?

.....

.....

.....

.....

4. Esquematice y desarrolle las principales funciones del Poder Legislativo en el sistema constitucional argentino luego de operada la reforma constitucional de 1994:

.....

.....

.....

.....

5. Esquematice y desarrolle las principales funciones del Poder Ejecutivo en el sistema constitucional argentino luego de operada la reforma constitucional de 1994:

.....

.....

.....

.....