

Los signos del presidencialismo argentino y sus variaciones a 30 años de la reforma constitucional

por MARÍA ANGÉLICA GELLI

Sumario: 1. LOS SIGNOS DEL PRESIDENCIALISMO EN EL SISTEMA POLÍTICO ARGENTINO. ACLARACIÓN PRELIMINAR. – 2. LOS SIGNOS NORMATIVOS DE LA PRESIDENCIA ARGENTINA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. – 3. LOS VALORES EXPRESADOS EN LOS PROPÓSITOS REFORMISTAS DE 1994. – 4. BIDART CAMPOS Y LA FUERZA NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL. – 5. LA EVOLUCIÓN DE LOS SIGNOS FÁCTICOS EN LOS LIDERAZGOS PRESIDENCIALES ¿RUPTURA O CONTINUIDAD ATENUADA?

1. Los signos del presidencialismo en el sistema político argentino. Aclaración preliminar

A fin de enunciar los signos que definen el presidencialismo en el sistema político argentino, en tanto es una estructura normativa institucional compleja –también social– conviene poner el foco en las relaciones de este poder con los otros, en especial en uno de sus aspectos primordiales, la dinámica del poder presidencial en su vínculo –¿articulación?– con el Congreso.

Corresponde tener presente, también y en primer término, el lugar que ocupan ambos poderes en la organización sistémica de la Constitución Nacional, desde sus orígenes con la sanción de la denominada constitución histórica de 1853 y la reforma de 1860 hasta las enmiendas realizadas hace treinta años, en 1994. En efecto, en la segunda parte de la Ley Suprema, al estructurarse las autoridades de la Nación y distribuir entre ellas las pertinentes atribuciones se comienza, en primer lugar, por el Poder Legislativo, luego por el Poder Ejecutivo y, por fin, en tercer término, por el Judicial. Debe aclararse que en 1994 se produjo una importante ampliación en la originaria tríada del poder con la incorporación del Ministerio Público en la Sección Cuarta del Título Primero –Gobierno Federal– de la Segunda Parte, denominada Autoridades de la Nación⁽¹⁾.

La decisión tomada en sus orígenes por los convencionales constituyentes era el fruto de los idearios de las constituciones democráticas y liberales del siglo XIX en las que en las Asambleas, en el Congreso, residía la representación popular. En los Estados federales, además, una de las Cámaras del Congreso albergada la representación de los Estados federados, en Argentina, de las denominadas históricamente provincias, técnicamente los estados locales.

Por su lado, desde antiguo y hasta el presente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido en una sentencia de 1938, haciendo suya una cita de *Cooley*, que “en todo Estado soberano el poder legislativo es el depositario de la mayor suma de poder y es, a la vez, el representante más inmediato de la soberanía”⁽²⁾. La doctrina,

reiterada en votos de otros precedentes, luce en el caso “*Barrick*” de 2019⁽³⁾.

Por fin, resulta necesario aclarar que al considerar el sistema político en el que interactúan los poderes del Estado, deben diferenciarse el sistema político institucional –el normado en la Constitución– el sistema político partidario formal e informal en el que se expresan y el sistema socio-cultural –los hábitos, los valores, los hechos sociales–.

2. Los signos normativos de la presidencia argentina en la reforma constitucional de 1994

Desde la configuración normativa, en la presidencia de la República Argentina pueden detectarse tres etapas, según el diseño constitucional que tuvo y que tiene: la originaria de 1853, que se mantuvo en las reformas de 1860 y las siguientes enmiendas; la que se perfiló en las reformas que partieron la legitimidad política en 1949, y las enmiendas de 1994 en que esa legitimidad, por fin, se unificó porque en los acuerdos que se formalizaron para llevarla a cabo no hubo proscripciones ni exclusiones de ningún tipo y la Constitución sancionada no lo fue de una mayoría o primera minoría social, sino la Ley Suprema que, finalmente, une a todos en la diversidad social⁽⁴⁾. Pues bien, de las etapas que se sucedieron emerge un continuo crecimiento del poder atribuido, formal e informalmente, al presidente de la Nación.

Dicho de manera simple, en la República Argentina se manifiesta en la normativa constitucional –y también legal, como se verá– un presidente poderoso.

Perfilado de ese modo desde las propuestas de *Alberdi* que lo creía necesario –según el modelo de la República de Chile– para resolver el problema de la anarquía que atenazaba al país. Pero en un sistema democrático y representativo y en su “carácter constitucional y responsable”⁽⁵⁾. Diría, en una república democrática, por lo tanto con poderes en equilibrio, controlados por los otros poderes que emergen de la Constitución Nacional: los institucionales, los electorales, los sociales. Con especial foco en estos últimos poderes –los sociales, en términos de *Loewenstein*–, los controles verticales, los derechos fundamentales⁽⁶⁾. Entre ellos, señalo en especial los de la libertad de prensa, de expresión, asegurada con mayor intensidad, si cabe, por medio de la protección de las fuentes de información periodísticas, incorporada en 1994 en el art. 43 de la Constitución Nacional.

Tanto que se lo cita a *Alberdi* por la actual administración en este año de 2024. El tucumano proponía, sí, un *presidente vigoroso* pero alertando, al mismo tiempo, acerca de que “la dictadura es una provocación perpetua a la pelea”⁽⁷⁾. Añado, por mi parte, que la provocación

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: ¿Atenuación o flexibilización del presidencialismo? La jefatura de gabinete ante nuevos escenarios políticos, comparada con la propuesta de Sartori, por ALBERTO M. GARCÍA LEMA y ANTONIO MARTINO, ED, 180-927; El sistema de elección presidencial en la Constitución de 1994, por VÍCTOR E. IBÁÑEZ ROSAZ, EDCO, 2005-777; Reforma constitucional y consolidación democrática, por ALBERTO R. DALLA VÍA, EDCO, 2006-586; El autoritarismo en Latinoamérica, por JORGE HORACIO GENTILE, EDCO, 2008-62; El número de las opciones políticas, por EUGENIO L. PALAZZO, EDCO, 2009-305; Obstáculos para la vigencia de la atenuación del presidencialismo argentino veinte años después. Rol del Poder Judicial, por ALBERTO M. GARCÍA LEMA, EDCO, 2013-544; La atenuación del presidencialismo en la reforma constitucional de 1994, por PABLO LUIS MANILI, EDCO, 2015-255; Apuntes sobre los orígenes y causas del presidencialismo “fuerte” en la Argentina, SANTIAGO J. MARTÍN, ED, 268-593; Populismo y Estado Populista. Discurso Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, por JUAN CARLOS CASSAGNE, Revista de Derecho Administrativo, Abril 2024 - Número 4; La función presidencial, por RODOLFO C. BARRA, El Derecho - Constitucional, Edición Especial A 30 Años de la Reforma Constitucional. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(1) Aunque la Sección Cuarta del Ministerio Público tiene un solo artículo, la disposición establece en el primer párrafo que “es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la defensa la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República” (bastardillas agregadas).

(2) Cf. consid. 3° del caso de “*Manuel Arturo Gutiérrez c/Provincia de San Juan*” en el que se examinó la violación del principio de legalidad tributaria por el impuesto establecido por el interventor federal sin que la legislatura local lo ratificara. Fallos 180:384 (1938).

(3) Cf. Consid. 4° de la mayoría de fundamentos de los jueces MAQUEDA, LORENZETTI y ROSATTI en “*Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad*”. CSJ. B. 140.XLVII. Originario. Fallos 342:917 (2019). La frase fue empleada en el análisis de la eventual inconstitucionalidad del proceso de formación y sanción de la Ley de Glaciares. Debe decirse que la Corte consideró que en la controversia planteada no existía causa contenciosa por falta de agravio discernible. A mi modo de ver, este considerando fue el *holding* de la sentencia (Conf., en especial, consid. 6° y 8°).

(4) He sostenido y mantenido esta valoración sobre la reforma constitucional de 1994 desde su sanción en GELLI, María Angélica, *Relación de poderes en la reforma constitucional de 1994*, Revista Jurídica La Ley, Buenos Aires, 1994-D-1086. Lo he reiterado en el Prólogo a la 1ª edición de la *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 18 de julio de 2001. Cf. 6ª edición, ampliada y actualizada, Thomson Reuters, La Ley, 2022, pág. XXXII.

(5) Cf. ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*. En el Pensamiento Político Hispanoamericano. Directores: Guillermo A. Lousteau Heguy y Salvador M. Lozada, Depalma, Buenos Aires, 1964, págs. 94 y 97.

(6) Cf. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, Colección Demos, Ariel, Barcelona, España, 1976, pág. 390 y ss.

(7) Cf. ALBERDI. Ob. citada, pág. 96, N° 574, según la cita completa “Pero no olvidéis: la paz solo viene por el camino de la ley. La Constitución es el medio más poderoso de pacificación y de orden. La dictadura es una provocación perpetua a la pelea; es un sarcasmo, un insulto sangriento a los que obedecen sin reserva. La dictadura es la anarquía constituida y convertida en institución permanente”.

perpetua a la pelea, aunque sea verbal, puede derivar en una dictadura intentando controlar la manifestación de los poderes sociales, bloqueando, en especial, la libertad expresiva.

Señalé más arriba que la presidencia argentina tuvo tres etapas definidas y notorias. La originaria de 1853/60 en la que el presidente de la Nación tenía cuatro jefaturas: la del Estado, mediante la cual representaba al país en el exterior y al gobierno federal ante las provincias; la de la administración general del país; la de las Fuerzas Armadas y la inmediata y local de la Capital Federal. Debe tenerse en cuenta que en esta etapa la democracia representativa era más formal que material, ello hasta 1912 en que se sancionó la denominada Ley Sáenz Peña con las garantías del sufragio libre, es decir, universal –aunque de modo relativo, dado que no incluía a las mujeres– individual, obligatorio y asegurando el secreto en la emisión del voto⁽⁸⁾.

En 1949, mediante la reforma constitucional de ese año, el crecimiento del poder en el Ejecutivo fue explícito, en primer lugar por la conjunción de dos enmiendas, la reelección ilimitada del presidente de la Nación y el predominio del gobierno federal sobre las competencias provinciales en consecuencia del control de la economía por el primero y la declaración de los recursos naturales en calidad de propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación⁽⁹⁾. A más, debe recordarse que también se estableció que la Corte Suprema de Justicia conocería como Tribunal de Casación en la interpretación de los códigos sustantivos y la aplicación obligatoria, por lo jueces y tribunales nacionales y provinciales, de la interpretación que la Corte Suprema de Justicia hiciera de los artículos de la Constitución por recurso extraordinario y de los códigos y leyes por recurso de casación⁽¹⁰⁾. Atribuciones de una Corte Suprema cuya mayoría había configurado el Presidente, luego de los juicios políticos que el jefe del Ejecutivo propició y concretó el Congreso de la Nación destituyendo a tres de sus integrantes y al procurador general entre los años 1946 y 1947⁽¹¹⁾. Esta etapa se interrumpió por el golpe de Estado de 1955, la derogación por el gobierno de *facto* de la Constitución de 1949, la puesta en vigencia de la de 1853, y las posteriores reformas –sin respetar la legalidad constitucional– que se incorporaron en 1957.

Por fin, en 1994 se produjeron reformas importantes referidas al presidente de la Nación. Entre ellas, la reelección del funcionario por un período inmediato y las jefaturas que conservó, que se modificaron y que perdió.

De acuerdo al art. 99, inc. 1º, de la Constitución Nacional el presidente de la Nación es el *jefe supremo* de la Nación, *jefe de gobierno* y *responsable político de la administración general del país*. La primera curiosidad que depara la norma que modifica el criterio anterior a la reforma de 1994 es que el presidente tiene la titularidad y la responsabilidad política de la administración del país cuyo *ejercicio* corresponde, de acuerdo al art. 100, inc. 1º, al jefe de Gabinete de Ministros quien, además y conforme al inc. 4º, ejerce las funciones y atribuciones que *le delegue* el presidente de la Nación. Como se advierte, el titular del Poder Ejecutivo es responsable de la administración que no ejerce. Sin embargo, tanto como a los ministros, el presidente nombra y remueve al jefe de gabinete, sin acuerdo de ninguna especie de órgano de poder alguno. A más, puede hacerlo de manera expeditiva y retirarle las funciones delegadas. Junto a esa novedosa jefatura de gobierno, el presidente conservó la del Estado y la de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Por otro lado, también conservó la atribución de reglamentar las leyes que sancione el Congreso para su ejecución, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones

reglamentarias⁽¹²⁾. Atribución que con anterioridad a la reforma de 1994 le permitió al presidente ejercer lo que se denominó *delegación impropia* por la Corte Suprema de Justicia quien, al mismo tiempo, consideró inconstitucional la *delegación propia*. La primera, según dijo el Tribunal, implicaba que el Congreso delegaba en el Ejecutivo los pormenores y detalles de la ley⁽¹³⁾. Esta atribución presidencial fue creciendo por causa de la manera de legislar –en especial en la década de 1960– enmarcada en las necesidades del Estado de bienestar que dejaban amplio margen a la reglamentación ejecutiva. Por fin, la Corte Suprema dio un paso más en el reconocimiento de una delegación laxa por parte del Poder Legislativo, admitiendo la existencia de una clara política legislativa emanada de lo que denominó “bloque de legalidad” integrado por la Ley de Emergencia Económica entonces vigente, la Ley de Puertos y el Tratado de Asunción que creaba el Mercosur⁽¹⁴⁾.

Esa atribución que ya ejercía de hecho el presidente y sus burocracias técnicas –flexibilizando los bordes que imponían la reglamentación y las habilitaciones por causa de las emergencias– se formalizó con la incorporación en el art. 76 a la Constitución Nacional. La norma, que se inicia con una prohibición general, permite la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo en materias *determinadas de administración o de emergencia pública*. La enunciación de estas materias puede llevar a engaño porque son solo dos, pero la amplitud se hace evidente en cuanto se repara en lo que implica la administración y en lo que derrama sobre otras cuestiones la emergencia pública, de la deuda pública externa e interna.

Del mismo modo, a las funciones que como poder colegislador ya tenía el presidente de la Nación de participar en la formación de las leyes –la iniciativa legislativa y la promulgación o las observaciones totales o parciales a las normas sancionadas por el Congreso–, en el art. 99, inc. 3º, se agregó la obligación al Poder Ejecutivo de publicarlas, deber que ya cumplía, y, lo más trascendente, la atribución de dictar decretos de necesidad y urgencia. Esta atribución fue precedida de una prohibición al presidente de la Nación, similar a la establecida en el art. 76 al Congreso, pero de consecuencias más graves, pues incluyó la nulidad absoluta e insanable de eventuales disposiciones legislativas emitidas por el titular del Poder Ejecutivo.

En la emisión de los decretos delegados y de los decretos de necesidad y urgencia la actividad sin pausa de los presidentes que se sucedieron después de la reforma constitucional fue encontrando algunos límites jurisprudenciales –reglas específicas de precedentes paradigmáticos– en sentencias de la Corte Suprema⁽¹⁵⁾. Pero esto no impidió que la normativa de emergencia creciera en el país, favorecida por las recurrentes emergencias económicas y financieras que incluyeron nueve *default* –el Estado se declaró insolvente frente a la deuda contraída– y varias confiscaciones de depósitos bancarios que afectaron gravemente la reputación crediticia del país.

Por otro lado, en el art. 80, la reforma constitucional de 1994 consagró la atribución presidencial de publicar parcialmente leyes observadas o vetadas, también de manera parcial. Esta atribución implica un enorme poder porque puede derivar –aunque no se deba– el poder de *impedir* la ley en el poder de *hacer* la ley, tergiversando los acuerdos políticos a los que llegó el Congreso en el proceso de sanción normativa.

Todas estas disposiciones ampliaron el poder presidencial, pero otras varias, y en especial el art. 129 de la Ley Suprema lo limitaron, al declarar y estructurar la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires definida, finalmente, por la Corte Suprema como *ciudad constitucional federal*. El Tribunal, luego de denominarla de este modo, explicó que “es ciudad por su características demográficas. Es ciudad constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de

(8) Cr. arts. 1º, 5º, 6º, 7º y 39 y 41 y concordantes de la ley 8871 (BO 26/3/1912).

(9) Cf. art. 40, segundo párrafo, de la Constitución Nacional de 1949, que textualmente decía: “Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias”.

(10) Cf. art. 95, segundo y tercer párrafos, de la Constitución Nacional de 1949.

(11) Fue el primer juicio político exitoso llevado a cabo contra tres jueces de la Corte Suprema en la historia argentina y una de las principales causas de la inestabilidad del Tribunal. Examiné ese desafortunado episodio en MILLER, Jonathan - GELLI, María Angélica - CAYUSO, Susana, *Constitución y Poder Político*, Astrea, 2º reimpresión, Buenos Aires, 1992, Tomo II, págs. 872 y ss y en GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, Tomo II, Análisis del art. 53, págs. 54/58.

(12) Cf. art. 99, inc. 2º, de la CN (anterior art. 86, inc. 2º).

(13) Cf. “*Delfino y Cia.*”, Fallos 148:430 (1927).

(14) Cf. “*Cocchia*”, Fallos 316:2624 (1993). Para examinar la doctrina acerca del bloque de legalidad en esta sentencia, Cf. SANTIAGO, Alfonso, *Entre la eficacia y el control del poder político: un trascendente fallo de la Corte sobre delegación legislativa*, La Ley, 1994-B, 633.

(15) La crítica doctrinaria a esa manera de legislar ha sido copiosa en el país. Por mi parte, he analizado la cuestión en GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, Tomo II, Análisis de los art. 76, págs. 375/379, y art. 99, inc. 3º, págs. 495/511. En la Nota (1169) de la pág. 495 se indican los análisis doctrinarios y el intenso debate que se suscitó en, por ejemplo, el caso “*Rodríguez*”, Fallos 320:2851 (1997).

derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincias. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino juntamente con los restantes sujetos que lo componen...⁽¹⁶⁾. Esta caracterización del Tribunal se hizo en el conflicto en el que se le reconoció a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la competencia originaria y directa ante la Corte Suprema.

Aunque, según lo interpreto, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires está todavía en construcción, la afirmación de esta calidad y sus eventuales límites no ha estado ajena a los conflictos, en especial, con el titular del Poder Ejecutivo cuando es de diferente partido político que el jefe de Gobierno de la Ciudad. Esta especie de *cohabitación* ha sido trabajosa y desató desavenencias en materia de competencias educativas y de salud durante la pandemia del Covid 19 y de coparticipación federal más tarde, que implicaron límites impuestos por la Corte Suprema a la actuación presidencial⁽¹⁷⁾.

3. Los valores expresados en los propósitos reformistas de 1994

Según se manifestó “La convención constituyente [de 1994] fue una experiencia extraordinaria de convivencia democrática, estímulo intelectual e intensidad política”⁽¹⁸⁾. La frase, como es sencillo de percibir, pone la mirada en la dinámica interna de la convención, en las relaciones entre los convencionales, en el buen trato institucional que, agrego, incluyó amistades cívicas o, al menos, respeto por los idearios ajenos, propio de las verdaderas democracias. La referencia a la intensidad política se explica en las afirmaciones siguientes: “Las constituciones están hechas de política, no de palabras. El esfuerzo constitucional es una práctica social que consiste en convertir ‘relaciones políticas’ (que son relaciones de poder) en ‘relaciones jurídicas’ (que son relaciones de derecho); y mediante esa conversión, someter el poder al derecho”⁽¹⁹⁾. Esta es, por cierto, la aspiración propia de las repúblicas democráticas. A veces se logra, a veces, no.

Cualquiera sea la opinión que merezcan las reformas constitucionales de 1994 en general y las referidas a organización y atribuciones presidenciales en especial, lo cierto es que en el seno de la convención primó la civilidad democrática y los conflictos por las diferencias de idearios e intereses políticos partidarios se procesaron sin violencias ni exabruptos. Fue un valor adicional del proceso reformista. Como también lo fue el proceso preconstituyente. Aunque con oposiciones varias e impugnaciones, las disidencias al respecto se resolvieron ante la judicatura y las decisiones de la Corte Suprema se aceptaron, con críticas doctrinarias pero sin asperezas⁽²⁰⁾. A más de ello, y como ya se señaló más arriba, la reforma constitucional pudo unificar la legitimidad política, sin proscripción alguna y, agrego ahora, cumpliendo con las mayorías exigidas

por el art. 30 de la Ley Suprema, en la interpretación más estricta de esta norma.

Sin embargo, y acerca de la presidencia de la Nación, ¿se cumplieron los propósitos enunciados en primer término en el Núcleo de Coincidencias Básicas, de atenuar el sistema presidencialista?⁽²¹⁾. ¿La creación de un jefe de Gabinete lograría ese fin? Visto el ejercicio de esta magistratura y las relaciones que tuvo y tiene con el titular del Poder Ejecutivo, puede afirmarse que la acción, la eventual destreza o la opacidad que manifieste el funcionario dependen, en primerísimo lugar, del talante del presidente de la Nación que lo designa y destituye. Por cierto, el jefe de Gabinete ha librado al presidente de una serie de decisiones administrativas que le quitaban tiempo para el ejercicio de las otras jefaturas que emanan de la Constitución. Pero no ha servido para evitar las crisis políticas despojando al presidente de esa responsabilidad ni ha salvado la presidencia en las emergencias graves o los embates opositores con rasgos corrosivos⁽²²⁾.

Por otro lado, si bien es cierto que el propósito de la reforma constitucional y la reelección presidencial no constituyeron los empeños de un solo líder político, en 1994 se limitó la duración del mandato a cuatro años y se habilitó la reelección por un solo período consecutivo. Aunque se discute todavía si la reelección fue o no el motor determinante de la reforma constitucional, el presidente en ejercicio cuando se realizó la reforma parecía convencido de llevarla a cabo, tanto fue así que instrumentó un decreto convocando a una consulta popular no vinculante, aunque esta consulta al electorado no se realizó. De todas maneras, debe señalarse que después de instalada la alternativa reeleccionista no todos los presidentes la obtuvieron y alguno ni siquiera lo intentó⁽²³⁾. Quizás el peligro mayor de las reelecciones no sea el de la continuidad en el poder —porque pueden ser limitadas— sino las desviaciones en el ejercicio del buen gobierno que se ejecutan para obtenerlas.

Por fin, debe decirse que el propósito de atenuar el poder presidencial parecía dudoso de concretarse por las atribuciones de emergencia que se habilitaron, tanto como la consagración normativa de la promulgación parcial de leyes. Además, aquel objetivo parecía una concesión curiosa por parte del líder en ejercicio de la primera magistratura que ejercía el poder sin complejos y sin ocultar su preferencia por permanecer en la presidencia de la Nación⁽²⁴⁾.

4. Bidart Campos y la fuerza normativa de la Constitución Nacional

Este libro, en el que por la deferencia de *Pablo Manili* tengo el honor de escribir, quiere ser un homenaje —modesto en mi caso— al profesor *Germán Bidart Campos*, quien iluminó y formó a tantas generaciones de estudiantes universitarios, no solo de derecho. Lo hizo con su vastísima obra, con sus reflexiones jurídicas y políticas, con su conducta ciudadana.

Fue inspirador. Y para muchos de nosotros una referencia en la que cotejar lo que creíamos descubrir. Pues bien, el análisis del presidencialismo argentino, su evolución y sus desbordes en los duros hechos de la realidad —evidenciados en los decretos y reglamentos emitidos por el titular del Ejecutivo y de sus burocracias técnicas— contrastan con muchas páginas de *Bidart Campos* en las que sostenía la fidelidad a la Constitución Nacional.

En efecto, siguiendo a *García de Enterría*, el profesor argentino examinó y postuló el valor de la Constitución Nacional como norma jurídica, con plena obligatoriedad y operatividad para sus destinatarios, en especial para los poderes del Estado, ligados por cada una de sus disposiciones⁽²⁵⁾. Esa obligatoriedad, extendida a lo que él de-

(16) Cf. consid. 12 de la mayoría de fundamentos integrada por los jueces MAQUEDA, LORENZETTI y ROSATTI en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Córdoba, Provincia de s/ejecución fiscal”. Fallos 342:533 (2017).

(17) Cf. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/acción declarativa de inconstitucionalidad”. CSJ 567/2021. Originario. Fallos 344:809 (2021). Examiné la sentencia en GELLI, María Angélica, Un eslabón más en la construcción autonómica de la Ciudad de Buenos Aires (en los encadenamientos de la pandemia), Edición Especial de la Revista Jurídica La Ley. FEDERALISMO. La cuestión de la autonomía local en materia de educación y salud. AA. VV., Buenos Aires, Argentina, 31 de mayo de 2021. Cf., también “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad - cobro de pesos”. CSJ 1865/2020. Originario (2022).

(18) Cf. DÍAZ, Rodolfo, *Reflexiones a 30 años de la Reforma constitucional de 1994*, vertidas por quien fue convencional constituyente, en el Acto de Conmemoración de los 30 años de la Creación de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación, celebrado en la Confeitería del Molino, Ciudad de Buenos Aires, 14 de mayo de 2024.

(19) Cf. DÍAZ, Rodolfo. Exposición citada en la nota anterior.

(20) Cf. “Polino, Héctor y otro”, Fallos 317:335 (1994). Los actores impugnaron el procedimiento de sanción de la ley de declaración de la necesidad de reforma constitucional y el modo de votar el denominado, por sí o por no, Núcleo de Coincidencias Básicas, establecido en esta ley. La Corte Suprema rechazó el amparo por falta de agravio en los demandantes. Cf., también, “Romero Feris, José”, Fallos 317:311 (1994). El convencional constituyente Romero Feris cuestionó el modo de votar el Núcleo de Coincidencias Básicas previsto, por afectar, sostuvo con razón, la independencia de los convencionales. La Corte Suprema rechazó también esta acción por considerar que la disputa se había tornado inofensiva. En efecto, la convención constituyente hizo suya, en su Reglamento, esa condición de la ley declarativa.

(21) Cf. la ley 24.309 de Declaración de la Necesidad de Reformar Parcialmente la Constitución Nacional (BO 31/12/1993) indicó en el art. 2° que “la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma que habilita este artículo se expresa en el contenido del Núcleo de Coincidencias Básicas que a continuación se detallan”.

(22) El caso del presidente Fernando de La Rúa es el más notorio en ese sentido.

(23) El Presidente Macri perdió la elección por un segundo mandato y el Presidente Fernández no fue candidato por un segundo período.

(24) El Presidente Menem intentó, después de obtenida la reelección, postularse a un nuevo mandato mediante la interpretación forzosa de la cláusula de la Constitución. No pudo lograrlo por la reacción social y de la doctrina.

(25) Cf. BIDART CAMPOS, Germán J., *La fuerza normativa de la Constitución*, EDIAR, Buenos Aires, 1995. Una de las fuentes que el autor indica es la de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid. 1991.

nominó el bloque de constitucionalidad, integrado por la fuente interna, la Constitución Nacional y la externa, los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional declarada, esta, en el art. 75, inc. 22 de la Ley Suprema⁽²⁶⁾. Esta cosmovisión normativa, así lo interpreto, caló hondo entre los justiciables quienes profundizaron la cita de la Constitución Nacional y, luego, de los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional en las demandas que interponían ante la judicatura y en los recursos ante la administración.

Y desde esta perspectiva de *Bidart Campos* –de lo que debe ser el leal cumplimiento de las normas constitucionales– es posible examinar qué ha sido, en los hechos, de los liderazgos presidenciales en estos treinta años de vigencia de las reformas de 1994.

5. La evolución de los signos fácticos en los liderazgos presidenciales ¿ruptura o continuidad atenuada?

El presidente es el jefe supremo de la Nación, es el titular único de un Poder Ejecutivo poderoso y en tal calidad tiene una serie de atribuciones muy amplias, pero ninguna implícita o inherente y lo es en una república democrática, por tanto sujeto a la división de poderes y a los controles establecidos en la Constitución Nacional.

Es también –ya fue dicho– el jefe de gobierno y responsable político de la administración general del país. Esa jefatura implica un *liderazgo burocrático, de gestión administrativa* a pesar de las atribuciones del jefe de Gabinete de Ministros que depende de él y está sujeto en su permanencia a la voluntad presidencial. En consecuencia, la responsabilidad política que tiene deriva de la elección que haga de este funcionario y de los demás ministros. Dicho de manera simple, es el responsable de las elecciones de los funcionarios que realiza. En este sentido, puede equivocarse, es cierto, pero, en el caso, debe rectificarse y ejercer el control último de la gestión.

La burocracia administrativa requiere capacidad en el cumplimiento de las reglamentaciones y eficacia en la consecución de los objetivos que se tuvieron en mira al emitirlos. Es lo que se denomina buen gobierno, *gobernanza*. Para ello se necesita experiencia, idoneidad y liderazgo en la delegación y el control. Resulta obvio, pero conviene recordarlo siempre, la delegación no implica desinterés en los resultados de la gestión y debe efectuarse dentro de los bordes de las normas constitucionales.

Estos deberes sufrieron un quiebre institucional en 2006 con la modificación del art. 37 de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, que habilitó al jefe de Gabinete de Ministros a redistribuir partidas presupuestarias, sin alterar el total establecido en la Ley de Presupuesto. Según la redacción anterior, el art. 37 disponía que: “la reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”⁽²⁷⁾.

De acuerdo a la reforma legal de 2006, el jefe de Gabinete de Ministros *podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias, dentro del total aprobado por cada presupuesto*. En consecuencia, se licuaron los límites constitucionales con una excepción importante: el funcionario *no podrá aumentar el monto total del presupuesto*, mediante decisiones administrativas. Sin embargo, y a pesar de ese límite, la enmienda del art. 37 resultó inconstitucional pues, en la Ley Suprema, la asignación de los gastos públicos constituye una atribución legislativa (art. 75, inc. 8°, de la CN), en principio indelegable, salvo supuestos de excepción (art. 76, CN) de cuyos requisitos la reforma prescindió. Tampoco la distribución de partidas presupuestarias constituye un cometido propio del jefe de Gabinete de Ministros, ya que el art. 100, inc. 7°, de la CN solo lo habilita, en esta materia,

para dictar decisiones administrativas de ejecución y no decretos delegados.

El art. 37 volvió a reformarse en 2016 por medio de la ley 27.342 a fin de acotar los porcentuales dentro de los cuales el jefe de Gabinete de Ministros podía reestructurar partidas presupuestarias⁽²⁸⁾. Pero la administración siguiente logró, casi inmediatamente después de asumir, la aprobación por el Congreso de una amplísima ley de emergencia pública mediante la cual, y alegando la “excepcionalidad de la coyuntura económica”, aumentó el porcentual disponible para efectuar reestructuraciones⁽²⁹⁾.

Invocando las necesidades que produjo la pandemia del Covid-19 –una emergencia incuestionable– por medio de un decreto autónomo y a la vez de necesidad y urgencia se modificó el Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio 2020 y, a la vez, las facultades delegadas en el jefe de Gabinete de Ministros estableciendo la suspensión “de los límites a las reestructuraciones presupuestarias”⁽³⁰⁾.

De lo expresado –los datos duros de la realidad– se evidencia que el poder económico y financiero del presidente de la Nación –con algunas atenuaciones como la indicada más arriba, en el año 2016– no ha parado de crecer. Y ello con desmedro de las instituciones económicas, sin resolver la emergencia de la deuda pública y afectando la seguridad jurídica. El incumplimiento del Presupuesto nacional o, peor, no dictarlo y modificar el anterior como sucedió en 2024 denota la fragilidad de las instituciones económicas⁽³¹⁾. Y el alejamiento del propósito de atenuar el presidencialismo con las reformas constitucionales de 1994.

El presidente de la Nación, además, ejerce en la dinámica partidaria, el *liderazgo político*, hacia dentro de su partido o coalición y hacia fuera frente a los opositores. Este liderazgo también depende de las cualidades que tenga o de las que carezca la persona que ejerza la primera magistratura del país. Este ejercicio es particularmente complicado en contextos de representación política fragmentada, en especial en las Cámaras del Congreso de la Nación, como ocurre con la Administración inaugurada en 2023.

En todos los casos, pero más si se da esa situación, el liderazgo político requiere predisposición al diálogo, persuasión; fortaleza derivada de las decisiones racionales y exitosas. Ello así porque presidente lo es de la Nación, no de un sector mayoritario o minoritario en el que eventualmente se divida la sociedad.

A más, debe ejercer un *liderazgo comunicacional*, formal e informal. Es sabido que una de las notas de la república es la de la publicidad de los actos de gobierno. En 1994 se formalizó, como ya fue señalado, la obligación de presidente de la Nación de publicar las leyes. A esta obligación se une el deber que comparte con demás organismos de poder de garantizar el derecho de acceso a la información pública derivada de los Tratados de Derechos Humanos, de la jurisprudencia de la Corte Suprema y de la legislación que lo reglamentó en el país. Además, el presidente puede –en algunas ocasiones debe– comunicarse con los habitantes del país por medio de conferencias de prensa –aunque tenga vocero–; por la cadena oficial de medios; eventualmente dando entrevistas no complacientes; en fin, utilizando las redes sociales. En este caso, pese a la tentación que pueden implicar las redes por las respuestas y las réplicas rápidas que facilitan, tiene el deber de contestar las objeciones y críticas con fundamentos, sin agraviar a las personas. Es sabido que el discurso presidencial crea cultura, para bien o para mal. El que insulta ofende su investidura.

La evolución fáctica en el liderazgo presidencial tiene a mi modo de ver en la Argentina dos características. Una de ellas, compartida por variados líderes de la aldea global, se centra en el uso ya referido de las redes sociales que aunque no alcanzan por sí mismas a toda la población pueden llegar a la mayoría de los habitantes a través de los demás medios de comunicación que recogen, comen-

(28) Cf. art. 1° de la ley 27.342 (BO 21/11/2016).

(29) Cf. ley 27.541 (BO 23/12/2019).

(30) Cf. arts. 4° y 6° del decreto 457/2020 (BO 11/5/2020).

(31) Para el ejercicio de 2024 no se sancionó la ley de presupuestos. En su defecto, por medio del decreto 280/2024 (BO 27/3/2024), autónomo y de necesidad y urgencia, se modificó el del año anterior. Cf. la crítica severa a esta práctica en LÓPEZ MURPHY, Ricardo, *Su exposición en la Reunión de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Sede de la Academia, Buenos Aires, 10 de julio de 2024.

(26) Cf. BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. VI. *La reforma constitucional de 1994*, EDIAR, Buenos Aires, págs. 233 y 583 y ss.

(27) Cf. ley 24.156 (BO 29/10/1992).

tan, expanden lo que se dice en las redes. La otra, propia del país, es la evolución social y mediática de la delegación de facultades legislativas.

En efecto, la última ley de delegación de facultades legislativas, sancionada tras un largo proceso que insumió algo más de seis meses desde que se presentó el primer y fracasado proyecto plantea varios interrogantes, entre ellos, si el actual liderazgo presidencial implica una ruptura con los anteriores o una continuidad atemperada.

Quizás por la fragilidad política del Presidente de la Nación dada la escasa representación partidaria que tiene en ambas Cámaras del Congreso y los problemas de gobernabilidad que ello puede generar, hubo en la percepción mediática un escamoteo del significado de la delegación legislativa, como si ello fuera una obligación del Poder Legislativo. A más, los medios de comunicación denominaron a la ley finalmente sancionada “Ley Bases” y naturalizaron la práctica delegante en el énfasis puesto en que todos los presidentes de la Nación tuvieron, en el inicio de su mandato, una ley de ese tipo⁽³²⁾.

El Presidente tuvo su ley de emergencia a fines de junio de 2024 y las delegaciones pertinentes. Esta vez, con la finalidad declarada de reducir el tamaño del Estado y terminar con la infinidad de reglamentaciones que sin duda alguna entorpecen o bloquean el crecimiento económico. Estos objetivos denotan la ambivalencia de las delegaciones en sí mismas porque en la administración

(32) La ley 27.742 (BO 8/7/2024) es denominada, reiteradamente, “Ley Bases”. Declaró la emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un (1) año.

anterior se las utilizó para acrecentar el Estado y el número de sus agentes. Por otra parte, y dado que se dictó una ley, *reglamentado para desregular*, se hace más visible que la utopía de destruir el Estado no es más que un enunciado vacío, imposible de concretar, además de inconstitucional.

La práctica delegante parece acentuar los signos de continuidad atenuada en el liderazgo presidencial, hasta ahora. Pero a pesar de que la ley de delegación es muy amplia, está vigente el decreto 70/2023 y el presidente –aunque no menciona en sus discursos la Constitución reformada en 1994– emite de continuo decretos de necesidad y urgencia, permanecen –como no podía ser de otro modo– los controles judiciales, los electorales y los sociales. El control de *razonabilidad* medido por las diferentes pautas, criterios, estándares, puede emplearse por parte de los tribunales para examinar cuán razonables son las normas que se dicten, tanto como si cumplieron con el debido proceso adjetivo, siempre, desde luego, ante agravio concreto y actual.

VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - HISTORIA DEL DERECHO - CONSTITUCIÓN NACIONAL - DEMOCRACIA - DERECHO POLÍTICO - ESTADO - ECONOMÍA - PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - LEY - JUECES - DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA - JUICIO POLÍTICO - PODER EJECUTIVO - PODER LEGISLATIVO - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO - PODER JUDICIAL - DERECHO - ESTADO NACIONAL - DIVISIÓN DE PODERES