

**Alberto Montbrun (\*)**

# **ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES EN LA CONSTITUCION NACIONAL**

***Publicado en Manual de Educación Ciudadana, Fascículo 2; FAVIM – Diario LOS ANDES, 23 de abril de 2003 con el título TU VOTO, TU GOBIERNO, TU RESPONSABILIDAD***

*(\*) Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor titular de Derecho Político y Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo. Profesor titular de Derecho Constitucional, Instituto Universitario de Seguridad Pública. Director del Instituto de Asuntos Políticos, Jurídicos y Legislativos de la Escuela de Gobierno de la Universidad Juan Agustín Maza. Miembro del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos y de la Academia de Ciencias Sociales.*

## Tu Constitución, tu voto, tu gobierno

El voto es un derecho de los ciudadanos, una función pública y una obligación legal. Sin voto universal y secreto, el ejercicio de la democracia se torna ficticio.

El voto es una herramienta esencial de *legitimación* del sistema político. Por ello, si el número de votantes en una elección es escaso, o es muy alto el número de votos en blanco o auto anulados, esto indica que el sistema está atravesando una crisis de legitimidad importante.

La organización general del Estado está contenida en la Constitución Nacional. Con el voto *directo* de la ciudadanía se integran el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la Nación. El Poder Judicial se conforma de manera *indirecta* (Ver Cuadro 1).

Precisamente a la Segunda Parte de la Constitución – Autoridades de la Nación - nos referiremos en este trabajo, reservando para futuros fascículos lo relativo a la materia provincial.

### Hoja de ruta de la Constitución Nacional

<b>Primera parte: Declaraciones, derechos y garantías</b>	
Declaraciones, derechos y garantías	Nuevos derechos y garantías
Arts. 1 a 35	Arts. 36 a 43

<b>Segunda parte: Autoridades de la Nación</b>			
Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Gobiernos de Provincia
Arts. 44 a 86	Arts. 87 a 107	Arts. 108 a 120	Arts. 121 a 129

## AUTORIDADES DE LA NACION

### EL PODER LEGISLATIVO

#### Composición

El Poder Legislativo de la Nación está en manos de un Congreso, integrado por dos Cámaras, la Cámara de Diputados de la Nación, que representa *al pueblo en su conjunto* y la Cámara de Senadores, que representa a las *provincias* y a la *ciudad de Buenos Aires*.

La Cámara de Diputados está integrada por los representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. El número de diputados por provincia es establecido por ley sobre la base de la población de cada una de ellas.

Los diputados duran cuatro años en sus funciones y la Cámara se renueva por mitades cada dos años.

La Cámara de Senadores, a partir de la reforma constitucional de 1994, tuvo importantes modificaciones con respecto a la cantidad de miembros y al sistema de elección de los mismos.

Los tres senadores de cada provincia son elegidos en forma directa por el pueblo, correspondiendo dos senadores al partido que obtenga el mayor número de votos válidos emitidos y el tercero al partido que le sigue en número de votos.

Este sistema se utilizó por primera vez en las elecciones de 2001.

En Mendoza correspondieron los dos senadores del partido más votado al Partido Justicialista (Jorge Pardal y Marita Perceval) y el tercero a la Alianza-UCR (Raúl Baglini).

#### El Congreso de la Nación

Provincia	Diputados	Senadores
Buenos Aires	70	3
Capital Federal	25	3
Catamarca	5	3
Córdoba	18	3
Corrientes	7	3
Chaco	7	3
Chubut	5	3
Entre Ríos	9	3
Formosa	5	3
Jujuy	6	3
La Pampa	5	3
La Rioja	5	3
Mendoza	10	3
Misiones	7	3
Neuquén	5	3
Río Negro	5	3
Salta	7	3
San Juan	6	3
San Luis	5	3
Santa Cruz	5	3
Santa Fe	19	3
Sgo. del Estero	7	3
Tucumán	9	3
Tierra del Fuego	5	3
<b>TOTAL</b>	<b>257</b>	<b>72</b>

Los senadores duran seis años en sus funciones y la Cámara se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. La primera y segunda renovación del nuevo Senado se sortean. En 2003, Mendoza deberá elegir nuevamente sus tres senadores nacionales.

## **El Congreso: Atribuciones**

Las importantes atribuciones que la Constitución confiere al Congreso de la Nación están reguladas básicamente en el artículo 75 y son, entre otras, las de legislar sobre:

- Impuestos a la importación y exportación
- Impuestos directos (la Constitución dice que lo puede hacer excepcionalmente, pero se ha convertido en hábito)
- Impuestos indirectos
- Régimen de coparticipación de impuestos con las provincias
- Autorización de empréstitos y operaciones de crédito.
- Dictado del presupuesto nacional
- Creación de un Banco Federal, con facultad de emitir moneda.
- Reglamentación de los ríos interiores y del comercio interprovincial e internacional.
- Garantía y promoción del bienestar de las comunidades indígenas argentinas.
- Aprobación de los tratados internacionales
- Intervención federal a provincias
- Fuerzas armadas
- Códigos civil, comercial, penal, laboral y de minería
- Establecimiento del Estado de sitio y la intervención federal a provincias.
- Ciudadanía, régimen electoral, y participación política
- Desarrollo económico, promoción de la industria
- Educación general y universitaria

## **Dos organismos de reciente creación en la órbita del Poder Legislativo**

### **La Auditoria General de la Nación**

El nuevo artículo 85 establece como atribución del Poder Legislativo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y administrativos el cual se sustenta en dictámenes de la Auditoria General de la Nación. El presidente del organismo es designado a propuesta del partido político de la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. La Auditoria no solo ejerce el control de legalidad, análisis de gestión y auditoria de toda la administración de la hacienda pública tanto centralizada, descentralizada, como también de las empresas privatizadas sino que asesora al legislativo en el control sobre desempeño y situación de la administración pública nacional. Está regulada en la ley 24156.

### **Defensor del Pueblo**

El defensor del pueblo u *ombudsman*, es una institución que recibe quejas de ciudadanos que se sienten vulnerados o no adecuadamente atendidos por la administración pública y que tiene el poder para investigar y recomendar acciones correctivas. El Defensor del Pueblo goza de autonomía funcional, no integra el Congreso nacional pero le pertenece y colabora con él en el ejercicio de la función de control que le ha sido asignada. Es designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara. Dura en el cargo cinco años, pudiendo ser reelegido una sola vez. Está regulado por la ley 24.284.

Tiene como misión la defensa y garantía de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución nacional y en los tratados internacionales contra los actos u omisiones lesivos de ellos que provengan de la administración pública y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. También tiene legitimación para interponer acción de amparo contra

cualquier forma de discriminación o en protección al medio ambiente, a la competencia, al usuario y en general respecto de cualquier derecho de incidencia colectiva.

## **EL PODER EJECUTIVO**

### **Elección. Duración. Atribuciones**

El Poder Ejecutivo es el órgano que tiene a su cargo la aplicación de las leyes, la conducción del gobierno y la administración general del país. Es desempeñado por un ciudadano con el título de presidente de la Nación Argentina.

La reforma constitucional de 1994 introdujo modificaciones en cuanto a la elección, duración y posibilidad de reelección de este cargo. También introdujo matices de semi parlamentarismo, por vía de la creación de la figura del jefe de gabinete de Ministros. No obstante ello, el marcado presidencialismo de la Constitución de 1853 – 60 no se ha atenuado significativamente en el nuevo diseño.

Hasta la reforma constitucional de 1994 se mantenía el régimen de elección indirecta de presidente y vicepresidente, mediante Juntas o Colegio Electoral. La Convención de 1994 redujo el plazo del mandato presidencial de seis a cuatro años, e introdujo la posibilidad de reelección inmediata por un período más. También introdujo el régimen de elección directa por el pueblo, con doble vuelta electoral.

- ⇒ En la elección directa los ciudadanos votan en un solo distrito electoral por el candidato de su preferencia al cargo de presidente sin intermediarios. Es decir, se vota directamente una boleta con la fórmula.
- ⇒ Si la fórmula más votada logra obtener más del 45% de los votos afirmativos validamente emitidos o bien, obtener el 40% de los votos afirmativos (no incluyen votos en blanco) y además una diferencia con la fórmula que le sigue en número de votos superior al 10%, en esos dos casos no hay segunda vuelta electoral
- ⇒ Si ninguno de estos supuestos se verifica, se realiza una segunda vuelta electoral, entre las dos fórmulas más votadas, dentro de los 30 días siguientes a la primera vuelta.

El artículo 99 de la Constitución nacional establece las atribuciones del Poder Ejecutivo nacional. Entre otras podemos destacar:

- Es el jefe de la administración, jefe del gobierno y jefe de las FFAA
- Es responsable político de la administración general del país.
- Reglamenta y provee a la ejecución y aplicación de las leyes que dicta el Congreso
- Designa los jueces de la Corte, demás magistrados, embajadores y ministros plenipotenciarios y personal superior de las FF AA con acuerdo del Senado
- Dirige, controla y supervisa las actividades delegadas en el jefe de gabinete, ministros y demás funcionarios

El Poder Ejecutivo tiene importantes facultades en materia co-legislativa, ya que la Constitución le permite:

- Dictar decretos leyes, conocidos como decretos de necesidad y urgencia, aunque con ciertas limitaciones en cuanto a la materia (artículo 99, inciso 3);
- Decretos delegados por emergencia pública;
- Veto y promulgación parcial de leyes.

De todos estos medios con que cuenta el Ejecutivo para ejercer facultades legislativas el más usado en nuestro tiempo han sido los decretos de necesidad y urgencia, que en los últimos años

ha incurrido en verdaderos excesos en su utilización, sin que ello haya generado reproches por parte del Poder Legislativo.

## **Jefe de Gabinete**

Como se expuso anteriormente la reforma constitucional del 94 incorpora la figura del Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100).

Este funcionario es nombrado y removido por el Poder Ejecutivo con lo cual su dependencia real es del presidente. No obstante, también puede ser removido por una moción de censura del Congreso. Esta (la moción de censura) es una típica atribución del sistema parlamentario de gobierno. Consiste en la facultad que tiene el Parlamento en destituir al Jefe de Gabinete o Primer ministro, algún ministro o incluso a todo el gabinete cuando han perdido la confianza de los legisladores. Para que esto ocurra el texto del Artículo 101 exige el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

El nuevo artículo 100 regula las funciones del Jefe de Gabinete:

- Ejerce la administración general del país
- Expide actos y reglamentos relativos a su área y aquella que le delegue el presidente
- Nombra los empleados del Poder Ejecutivo, facultad que también tiene el presidente;
- Bajo la supervisión y contralor del presidente hace recaudar las rentas y ejecuta el presupuesto. El organismo que recauda los impuestos aun está en el área del ministerio de Economía.
- Refrenda los decretos delegados, reglamentarios y conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia como también los decretos que promulgan parcialmente leyes. Esta función se superpone al menos parcialmente con la atribuciones del presidente del inciso 2 Artículo 99
- Coordina, prepara y convoca las reuniones de gabinete de ministros,
- Envía al Congreso los proyectos de ley de Ministerio y de Presupuesto, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Presidente, es tarea de un simple mensajero.
- Concurre periódicamente a las sesiones del Congreso.

Recordemos que más allá del texto constitucional, la real entidad del Jefe de gabinete es muy restringida en nuestro país ya que los presidentes han delegado hasta ahora muy pocas atribuciones en ellos.

## **EL PODER JUDICIAL**

En el marco del sistema republicano y la división de poderes, corresponde al Poder Judicial el juzgamiento de las causas jurídicas que implican la resolución de conflictos (civiles, laborales, comerciales, administrativas, etc.) y la imposición de penas (de tipo penal, contravencional o de faltas) a infractores a la ley. El Poder Judicial *nacional* tiene a su cargo la denominada *justicia federal* y la justicia ordinaria de la Capital Federal.

### **La Suprema Corte de Justicia de la Nación**

El órgano máximo del Poder Judicial es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quien corresponde también en última instancia el control de constitucionalidad de las leyes. Está conformada por nueve jueces, designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de dos tercios del Senado.

### **Tribunales inferiores**

La integración del Poder Judicial de la Nación se completa con los jueces de primera instancia y cámaras federales que aplican la legislación nacional, y que son designados por el Poder

Ejecutivo con acuerdo del Senado, previo concurso ante el Concejo de la Magistratura. Por un injustificado anacronismo, también integran el Poder Judicial de la Nación los jueces comunes u ordinarios de la Capital Federal.

### **Consejo de la Magistratura**

Con la finalidad de despolitizar partidariamente el mecanismo de selección de los jueces y fomentar el ingreso y la promoción en el escalafón según los méritos de cada candidato, buscando articular mecanismos de selección por idoneidad, se incorpora a la Constitución una importante institución que es el Consejo de la Magistratura.

La estructura y funcionamiento de este Consejo está regulado por la ley 24937. Este órgano tiene asignadas básicamente dos funciones:

1. Ser órgano de autogobierno del Poder Judicial, esto es, administrar los recursos y ejecutar el presupuesto del Poder Judicial como así también dictar reglamentos internos.
2. Intervenir en el proceso de designación de los magistrados judiciales (no de la Corte Suprema de Justicia) , por vía de una selección a través de concurso público de los postulantes. Posteriormente, el Consejo elabora y propone al Poder Ejecutivo una terna vinculante por cada cargo que deba cubrirse. El Poder Ejecutivo designa a un miembro de la terna, que debe tener acuerdo del Senado.

Respecto a la composición del Consejo de Magistratura, está formado por veinte miembros:

- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia
- Cuatro jueces dl Poder Judicial de la Nación
- Cuatro senadores y cuatro diputados
- Cuatro abogados
- Un representante del Poder Ejecutivo
- Dos representantes del ámbito científico y académico
- Una persona de trayectoria elegida por el Consejo Interuniversitario Nacional

Con respecto a los miembros de la Corte Suprema se mantiene el sistema tradicional (designación por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado) pero se exige que el Senado preste acuerdo con los dos tercios de sus miembros presentes y en sesión pública, convocada especialmente.

### **Jurado de enjuiciamiento**

Los jueces duran en sus cargos mientras dure su buena conducta. Para ser removidos se requiere un procedimiento especial. El nuevo Artículo 115 crea el Jurado de enjuiciamiento de los magistrados judiciales inferiores a la Corte Suprema de Justicia, que está también regulado por la ley 24937, título II.

Son causales de remoción de magistrados:

1. Mal desempeño
2. Delito en el ejercicio de sus funciones
3. Crímenes comunes después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa.

El Jurado de enjuiciamiento está conformado por nueve miembros: tres abogados, tres jueces y tres legisladores. Su función es tan sólo destituir al acusado. No puede imponer otro tipo de sanciones, aunque los magistrados destituidos quedan sometidos a la justicia ordinaria, si correspondiere.

### **Ministerio Público**

El Ministerio Público es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de las leyes, investigando a posibles infractores y accionando contra ellos a través del ejercicio de la acción penal. A partir de la reforma constitucional de 1994, el artículo 120 establece que “el ministerio público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera”. Este órgano no está sujeto a cumplir directivas de otros poderes y solo debe adecuar su actuación a la ley. Para asegurar su independencia, la Constitución le da facultad de administrar sus recursos presupuestarios. Está reglamentado por la ley 24946. Las funciones del ministerio público se pueden agrupar en:

1. Ejercicio de la acción penal (fiscalizadora)
2. Tutela del principio de legalidad (controladora)
3. Defensa de los intereses de los más débiles (defensora)

Para el ejercicio de estas tres funciones el Ministerio Público se divide en dos ramas:

**a. Ministerio Público Fiscal:** que actúa en los procesos penales interponiendo las acciones por delitos de acción pública y también en los procesos civiles (comprendido los comerciales y los laborales), deduciendo pretensiones en los que se halla afectado el bien común. Está compuesto por el Procurador General de la Nación – que actúa ante la Corte – y los fiscales de todos los fueros e instancias.

**b. Ministerio Público Pupilar:** tiene a su cargo la defensa de los incapaces, menores, desvalidos y ausentes. Está compuesto por el Defensor General de la Nación que tiene a su cargo el área de las defensores oficiales de menores e incapaces y ausentes.

## **DEL MODELO REPRESENTATIVO CLÁSICO AL MODELO DELEGATIVO PARTIDOCRÁTICO: CRISIS Y ALTERNATIVAS**

El esquema republicano representativo clásico, propio del siglo XIX, y contenido en nuestra Constitución Nacional, postula que el pueblo no delibera ni gobierna *sino por medio de sus representantes*.

En ese modelo no hay intermediarios entre el pueblo y los representantes y se diseña una relación de equilibrios, contrapesos y compensaciones entre los tres poderes del Estado, por vía de la *división de poderes*. Así, el Poder Ejecutivo es controlado por el Congreso a través del juicio político, las interpelaciones a ministros y los pedidos de informes. La Corte Suprema de Justicia controla a los otros dos poderes por la vía de la declaración de inconstitucionalidad de leyes y decretos. El Congreso y el Poder Ejecutivo concurren a la formación del Poder Judicial por la vía de la designación de los jueces con acuerdo del Senado. Finalmente, el Poder Ejecutivo puede vetar las leyes dictadas por el Poder Legislativo. (Ver Cuadro 2)

Este prolijo esquema de poder, entró en crisis a partir de la generalización de los partidos políticos y el etiquetamiento ideológico propio de fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. La aparición de los partidos políticos, junto con la extensión del sufragio universal, enriqueció y fortaleció sensiblemente la democracia liberal clásica, al incorporar efectivamente a los beneficios del bienestar a los trabajadores, a las mujeres y a otros sectores históricamente postergados.

Al mismo tiempo, al generalizarse los sistemas electorales de mayoría y minoría, se resintieron las funciones de control y equilibrio generándose una clara predominancia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos. Esta situación da lugar a lo que en ciencia política se conoce como “modelo delegativo partidocrático”, que hoy atraviesa una fuerte crisis de legitimidad. (Ver Cuadro 3)

Este modelo se termina de cristalizar con el monopolio de las candidaturas para los partidos políticos, lo que hace que ninguna persona pueda acceder a un cargo público si no está afiliada a un partido político. A ello se suma el problema generado por las listas sábana, en las cuales el papel del elector se reduce al mínimo.

Frente a ello, se vienen planteando desde hace bastante tiempo alternativas y modalidades de acción política que permitan superar esta crisis sistémica, no volviendo hacia atrás sino con nuevos horizontes de despegue. Estas modalidades buscan hacer viable el obvio principio de que el pueblo sí delibera, sí gobierna y sí decide más allá de lo que digan sus representantes, y por lo tanto el sistema solo puede re-legitimarse desde nuevas perspectivas de gestión y participación.

Nuestra dirigencia política está en mora con estas decisiones, entre las cuales pueden plantearse:

- Sistemas de votación uninominal, para conocer efectivamente a quién se vota
- Posibilidad de candidaturas de ciudadanos y ciudadanas independientes
- Partidos y movimientos cívicos locales, vecinales y municipales
- Partidos y movimientos cívicos de programas específicos
- Sistemas de iniciativa popular de leyes y ordenanzas
- Sistemas de consulta popular permanente al electorado sobre decisiones públicas
- Sistemas de presupuestos participativos y ejecuciones presupuestarias informadas *on line*
- Capacitación de la ciudadanía en la participación en los procesos electorales, a fin de que puedan evaluar con rigor a los candidatos
- Mayor transparencia y publicidad de los candidatos a todos los cargos, con explicitación de antecedentes profesionales y laborales, patrimonio y trayectoria.
- Participación de los ciudadanos y ciudadanas independientes en los procesos de selección de candidatos de los partidos
- Ciberdemocracia, voto electrónico y otras modalidades propias de la era tecnocrática
- Audiencias públicas previas a la aprobación de cualquier ley u ordenanza
- Debates públicos entre candidatos a todos los cargos como práctica habitual y permanente.

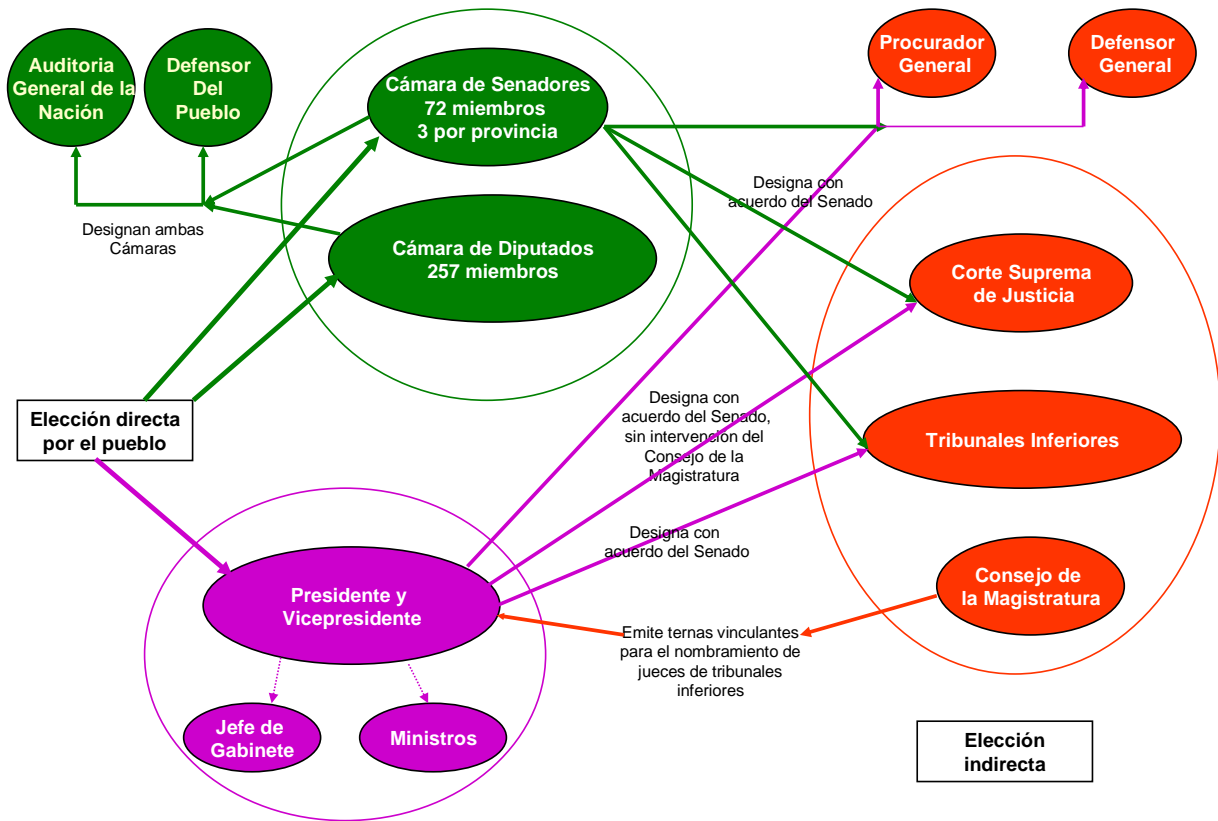
Como decíamos, estos mecanismos y herramientas no han llegado aún a manos de nuestra comunidad, salvo en mínima medida.

Los movimientos populares de diciembre de 2001 y enero de 2002 reavivaron un fuerte compromiso participativo por parte de la población argentina, pero ese sentimiento militante parece haber languidecido con posterioridad. Por lo tanto, la situación de retraso institucional de nuestro país no es solo responsabilidad de sus líderes, sino también del pueblo en su conjunto que, con su voto y su nivel de compromiso cívico, fortalece o debilita al sistema político.

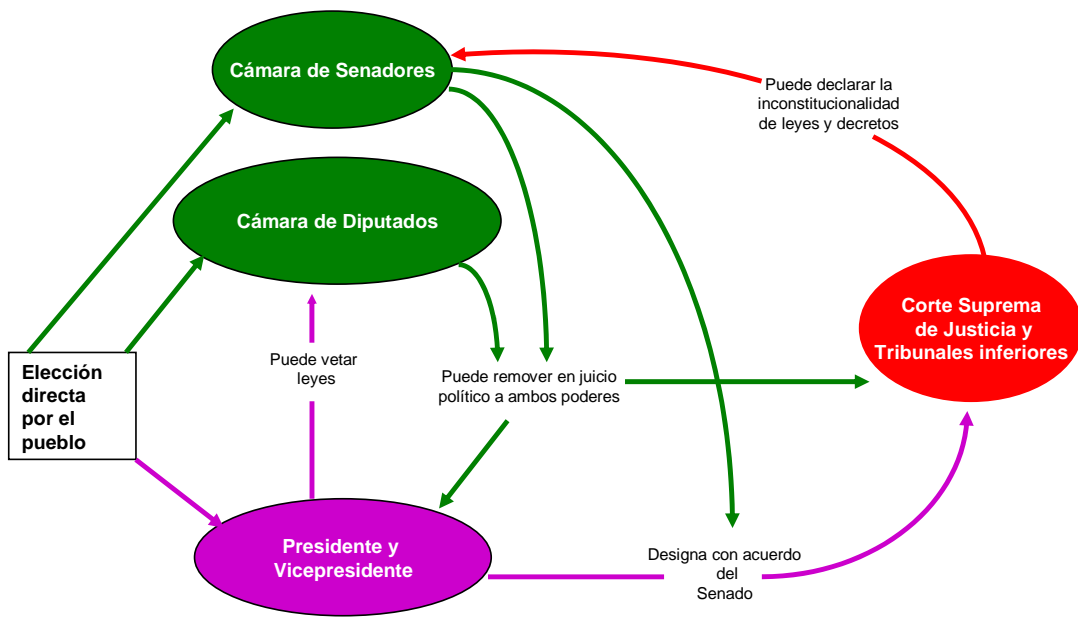
### ***Bibliografía básica de referencia***

- **Perez Guilhou, Dardo y otros;** *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994;* Depalma, Buenos Aires, 1995.
- **Ekmekdjian, Miguel;** *Manual de la Constitución Argentina;* Depalma, Buenos Aires, 1997
- **Ekmekdjian, Miguel y otros;** *La reforma constitucional de 1994;* Depalma, Buenos Aires, 2000
- **Bidart Campos, Germán;** *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino.* EDIAR; Buenos Aires, 1995

**Cuadro 1: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial de la Nación**



**Cuadro 2: Sistema republicano clásico: equilibrio y control de poderes**



**Cuadro 3: Modelo delegativo partidocrático: dependencia del Legislativo y el Judicial**

