Sección

Doctrina

El jefe de gabinete[*] [**]. Especial referencia a la jerarquía y sus efectos. Avocación. Recursos y agotamiento de la vía administrativa.

Eduardo Mertehikian

Sumario: Nota introductoria. 1. Fundamentos de la reforma. Lo atinente a la atenuación del presidencialismo. 2. El jefe de gabinete no es un primer ministro. 2.1. El gabinete de ministros. 3. La incidencia de la figura en la organización administrativa nacional, constitucionalmente diseñada. 3.1. Jefatura de gobierno, titularidad y ejercicio de la administración general del país. 4. Poder Ejecutivo unipersonal o pluripersonal. 5. Designación y remoción. La censura. 6. La delegación de competencias por parte del presidente en el jefe de gabinete. 7. Análisis acerca de la existencia de una relación jerárquica entre el jefe de gabinete y los restantes ministros. 8. El proyecto de Ley de Ministerios y la afectación de la "zona de reserva de la administración". 8.1. Lo atinente a los recursos administrativos y en particular del recurso jerárquico es materia propia de un reglamento autónomo. 8.1.1. Lo atinente a los reglamentos autónomos. 8.2. El Decreto Nº 977/1995 y los recursos administrativos. 8.3. Lo atinente a la avocación del presidente. Límites.

Nota introductoria.

Al poco tiempo en que se aprobó la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, tuve la oportunidad de analizar la –por aquel entonces– novel figura del jefe de gabinete de ministros introducida en nuestro sistema por dicha reforma. El trabajo fue generosamente publicado en el número 19/20 (mayo/diciembre 1995) de la *Revista de Derecho Administrativo* que dirige el Profesor Juan Carlos Cassagne. Transcurridos más de treinta años desde su aparición, me pareció que –en los tiempos que corren– podrían ser de interés de nuestros lectores aquellas reflexiones sobre el diseño y el funcionamiento de tan relevante órgano de gobierno por parte de nuestro constituyente. Releyendo el documento, tomé la decisión de no modificarlo en parte alguna, pues más allá de que contiene referen-

[*] **N. del E.**: Las colaboraciones firmadas no representan necesariamente la opinión de la Editorial.

[**] Conferencia pronunciada por el autor en las "Jornadas sobre el Derecho Administrativo Argentino hoy", organizadas conjuntamente por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y el Instituto de Derecho Administrativo "Bartolomé Fiorini" de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

cias a particulares situaciones por entonces acaecidas (verbigracia: la remisión por el Poder Ejecutivo al Congreso de un proyecto de Ley de Ministerios), en lo medular, aquellas reflexiones y fundamentalmente la opinión volcada por los eminentes juristas y protagonistas de la reforma que tomé como fuente pueden ser útiles y siguen estando vigentes.

1. Fundamentos de la reforma. Lo atinente a la atenuación del presidencialismo.

En general se acepta que la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros en el esquema de la organización administrativa que estructura la Constitución Nacional como consecuencia de la reforma producida en 1994, lo ha sido con el propósito de *atenuar* el fuerte *presidencialismo* del texto de 1853, a cuyas rigideces se le han achacado muchos de los males que ha padecido la República Argentina en sus últimos tiempos[1]. Por lo demás, tal ha sido el título con que el legislador preconstituyente declaró la necesidad de la reforma al dictar la Ley Nº 24.309 (*BO* del 31-12-1993).

Sin embargo, la doctrina no se pone de acuerdo en el *grado* de atenuación que tan *extraña* figura produce en el esquema original, pues en tanto para algunos la incorporación del jefe de gabinete únicamente produjo una descarga del *ejercicio material* que implica la atención de la Administración general del país, sin pérdida de la conducción política de ella por parte del presidente (Barra)[2], para otros, en cambio (Alfonsín), implicó lisa y llanamente quitarle al presidente la jefatura de la Administración Pública, lo cual –por lo demás– era, en el sentir de tales opiniones, uno de los objetivos fundamentales de la reforma constitucional[3].

De tal modo, y siguiendo en ello la opinión de uno de los mentores políticos de la reforma, la atenuación del presidencialismo ha sido el principal objeto de la reforma constitucional y ello se logrará –entre otras medidas– "quitándole" al presidente la jefatura de la Administración Pública, la jefatura de la Capital Federal y el manejo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, las que en el futuro van a quedar en manos del jefe de gabinete[4]. Conteste con ello, en esa corriente de opinión (Alfonsín), no se lo considera un mero funcionario "administrativo" sino que –según anticipaba– se le otorgarían importantes responsabilidades políticas.

En sentido semejante se expresa Paixão, para quien el conjunto de modificaciones al sistema institucional cambió profundamente el modo de distribución del poder de la Constitución de 1853[5].

[1] Cfr. Alfonsín, Raúl, "Núcleo de Coincidencias Básicas", *La Ley*, 1994-B-824 y ss.

[2] Cfr. Barra, Rodolfo C., "El jefe de gabinete atenúa el sistema presidencialista", diario *Ámbito Financiero* del 25-2-1994, p. 18, quien diferencia los conceptos de "gobierno" y "administración", pues, en tanto el primero supone el ejercicio del poder de concepción y conducción política de los asuntos estatales, el segundo importa el ejercicio material de la administración. En sentido semejante se puede ver la opinión de Roberto Andrés Gallardo y Mario Justo López (h.), para quienes "se ha definido, sin espacio para la duda, un rol político para el presidente y uno de administrador para el jefe de gabinete"; "El jefe de gabinete en la Constitución nacional reformada", *El Derecho*, t. 161, pp. 946 y ss., en especial p. 955.

[3] Ob. cit.

[4] Cfr. ob. cit., p. 835.

[5] Cfr. Paixão, Enrique, "El jefe de gabinete de ministros", en AA. VV., *La reforma de la Constitución*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994, p. 309.

En orden siempre a los fundamentos que se esgrimieron para la adopción de esta ("[…] originalidad del derecho público argentino [...]"), siguiendo las expresiones de Barra[6], explica Cassagne –a modo de resumen– que, en general, se aducen tres razones para la adopción de la figura: 1) descarga de la labor presidencial en un órgano inferior a efectos de introducir mayor eficacia; 2) mayor control del Parlamento sobre la Administración Pública; y 3) mayor flexibilidad en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo[7].

Con todo, se puede válidamente afirmar que, en razón de las semejanzas que presenta, pretende encontrarse en el instituto una "importación" de los sistemas parlamentarios europeos, y más precisamente, que ha tenido como referente la Constitución francesa de 1958, por medio de la cual se instauró allí la llamada V República, aunque –en rigor de verdad– como producto de un proceso histórico y político exactamente inverso al que se ha alegado entre nosotros para adoptar la figura estudiada, ya que en Francia se pretendió precisamente una reducción del sistema parlamentario francés al que se le achacaron los males de la inestabilidad de la IV República francesa[8].

Si bien la Constitución francesa de 1958 incorpora "la tradición liberal y democrática, es de destacar, sin embargo, que, en relación con la tradición constitucional anterior, el factor democrático sufre una cierta desviación en cuanto disminuyen los poderes [...] de la Asamblea Nacional, para aumentar los poderes del presidente de la República [...] significa también una rectificación del clásico parlamentarismo francés, que queda aminorado en el doble sentido de hacer más difícil la exigencia de la responsabilidad ministerial y en el de limitar la capacidad legislativa del Parlamento para aumentar la del Gobierno"[9].

Según explica García Lema[10], existió consenso de los partidos políticos mayoritarios, al menos parcialmente, en la necesidad de producir una desconcentración de las funciones ejecutivas, "no solo en búsqueda de un mejor equilibrio entre los poderes del Estado y para una mayor estabilidad del sistema político, sino incluso para la preservación de la persona del presidente", aunque inmediatamente se encarga de aclarar que "lo que el justicialismo aceptaba era solo una atenuación del régimen, sin adoptar ninguno de los regímenes mixtos que ofrecía el derecho comparado"[11].

[6] Cfr. Barra, Rodolfo C., *El jefe de gabinete en la Constitución nacional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, p. 31 y nota 18, donde el autor cita el caso de la Ley de Ministerios de Córdoba Nº 8.351 de 1993, donde se introduce la figura del ministro coordinador.

[7] Cfr. Cassagne, Juan Carlos, "En torno al jefe de gabinete", *La Ley*, 1994-E, p. 1267. Del mismo autor: *Estudios sobre la reforma constitución* (obra colectiva), pp. 245 y ss., con cita de la opinión de Alfonsín, "Núcleo...", cit. En sentido semejante, se puede ver Alberto García Lema, quien afirma que la reforma constitucional respondió a cinco grandes ideas-fuerza: 1) la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; 2) la obtención de un nuevo equilibrio entre los tres órganos clásicos del poder del Estado; 3) la promoción de la integración latinoamericana; 4) un mayor reconocimiento de ciertos derechos de las personas o de sus garantías específicas; 5) el fortalecimiento del régimen federal (cfr. "La modernización del Parlamento en el contexto de las reformas introducidas al régimen de poderes", *La Ley*, Actualidad, del 2 de mayo de 1996, p. 1).

[8] Cfr. Gallardo-López (h), ob. cit.

[9] Cfr. García Pelayo, Manuel, *Manual de derecho constitucional comparado*, tercera reimpresión, Madrid, Edit. Alianza Universidad Textos, 1993, pp. 608/609.

[10] García Lema, A., *La Reforma por dentro (La difícil construcción del consenso nacional)*, Buenos Aires, Planeta, 1994, pp. 163 y ss.

[11] Ob. cit., p. 166.

Ahora bien, en virtud de las adaptaciones que ha sufrido el instituto al incorporarlo a nuestro sistema constitucional es cuando adquiere vigor la apuntada expresión de Barra acerca de su "originalidad del derecho público argentino"[12].

No es este el lugar, ni la ocasión, para examinar el mayor o menor acierto de las afirmaciones que le atribuyen al "presidencialismo", o al "hiperpresidencialismo", la responsabilidad por los males que ha padecido la República, en especial a los repetidos procesos de interrupción democrática que con variadas formas y matices se han alzado contra la soberana voluntad popular a partir del año 1930, no obstante lo cual no podemos dejar de disentir con tales achaques, en la medida en que se pretenda que este disco constitucional es, más que una saludable modernización del sistema político argentino, una suerte de herramienta exclusiva y excluyente de prevención a eventuales interrupciones del Estado de Derecho. Aunque resulte una obviedad, no parece por sí solo suficiente para tan alto cometido[13].

De todos modos, no se puede dejar de mencionar que hay quienes ven en nuestro actual esquema constitucional, al menos en este aspecto, un ejemplo de los sistemas mixtos (mezcla de parlamentarismo y presidencialismo), cuyo paradigma trascendente lo conforma la citada Constitución de Francia de 1958.

Sin embargo, cabe señalar que allí la jefatura del gobierno está en manos del jefe de gabinete y de los ministros, que componen el gobierno con responsabilidad política ante la Asamblea nacional, aunque al igual que entre nosotros al jefe de gabinete lo designa el presidente[14].

Como sea, existe, evidentemente, un apartamiento de nuestro sistema tradicional concebido por la Constitución de 1853 al influjo de la Constitución de los Estados Unidos de 1779 y del modelo propugnado por Alberdi, quien en este aspecto, bueno es mencionarlo, propone apartarse del modelo de la constitución americana –al punto que se le imputa el diseño de uno más exagerado que el norteamericano– pues con base en la tradición hispanoamericana propugna un ejecutivo fuerte imitando al chileno, que exalta[15].

[12] Ob. cit.

[13] Entendemos de suma utilidad en este punto las expresiones del convencional constituyente por la Provincia de Buenos Aires, Antonio Cafiero, extraídas de la obra *Convención Nacional Constituyente,* "Diario de Sesiones", Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, pp. 2615/2616.

[14] Cfr. García Pelayo, ob. cit., pp. 608 y ss.

[15] Cfr. Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Platero, 1991, pp. 121 y ss. Se expresa Alberdi en términos que no pueden dar lugar a dudas. "Llamaré la atención [...] a dos puntos esenciales que han de tenerse en vista en la constitución del Poder Ejecutivo, tanto nacional como provincial. Éste es uno de los rasgos en que nuestra Constitución hispano-argentina debe separarse del ejemplo de la Constitución federal de los Estados Unidos. [...] Bien sabido es que no hemos hecho la revolución democrática en América para establecer ese sistema de gobierno que antes existía, ni se trata de ello absolutamente, pero si queremos que el Poder Ejecutivo de la democracia tenga la estabilidad que el Poder Ejecutivo realista, debemos poner alguna atención en el modo como se había organizado aquél para llevar a efecto su mandato [...] El fin de la revolución será salvado con establecer el origen democrático y representativo del poder, y su carácter constitucional y responsable. En cuanto a su energía y vigor, el Poder Ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y condiciones del país y la grandeza del fin para que es instituido. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y, no existiendo gobierno, no podrá existir la constitución, es decir, no podrá haber ni orden, ni libertad, ni Confederación Argentina. [...] El tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías. [...] Yo no vacilaría en asegurar que la constitución del Poder Ejecutivo, especialmente, depende de la suerte de los Estados de la América del Sud".

2. El jefe de gabinete no es un primer ministro.

Tal como lo anticipo en el título, a efectos de establecer la verdadera naturaleza del jefe de gabinete, nos ha parecido conveniente comenzar por establecer qué no es. Así, se puede afirmar que no es un primer ministro, pues esta es una institución propia de los sistemas parlamentarios y más precisamente del constitucionalismo inglés, al que debe su origen.

En efecto, el *premier* es una institución típica del constitucionalismo británico, "su figura asegura, según García Pelayo[16], el principio de la unidad del ministerio en general y del gabinete en particular. Jurídicamente hablando, no forma un cargo autónomo sino vinculado al primer lord de la Tesorería, [...] su efectiva regulación se basa en convenciones constitucionales [...]". La importancia y significación de este cargo es verdaderamente decisiva: "[…] es la clave del arco de gabinete. Es el centro de su formación, el centro de su vida y el centro de su muerte"; su estatus es "casi comparable con el del presidente de los Estados Unidos [...] si hay una persona en cuya sola mano está emplazado el poder del Estado, esta persona no es el rey, sino el presidente del comité conocido por el nombre de primer ministro"[17].

Esta fuerte posición no se debe a otra cosa que al hecho de que, si bien formalmente es nombrado por el rey, sin embargo, en realidad, es elegido por el pueblo. El *premier* nombra a los ministros, y en el seno de ellos designa a los que han de componer el gabinete; es, pues, dentro de ciertos supuestos políticos, a quien deben sus cargos los demás colegas, a los que, por otra parte, puede dimitir[18].

Desde esta misma óptica es útil recordar que en el lenguaje común se suelen equiparar las expresiones Parlamento y Congreso en orden a referirse al órgano del poder que ejerce la función de legislar, pero desde un punto de vista estrictamente jurídico las expresiones no presentan tal equivalencia, toda vez que "desde el punto de vista jurídico-formal, la palabra Parlamento designa la reunión de tres instituciones: el rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, reunión a la que se denomina "Rey en Parlamento", como expresiva del poder legislativo. Ahora, en sentido estricto, "el Parlamento es el titular del poder supremo de Gran Bretaña". A esta situación se la designa con el nombre de "soberanía legal", de "autoridad trascendente y absoluta", de "omnipotencia" parlamentaria[19].

La República Argentina no tiene Parlamento, tiene Congreso, órgano propio del sistema presidencialista en el que existe una "separación" rígida de los poderes constituidos. El parlamentarismo se caracteriza –en cambio– por la existencia de una "coordinación" de poderes. En el sistema parlamentario el Poder Ejecutivo o Gabinete es una suerte de desprendimiento del Legislativo y este tiene sobre aquel un control muy pronunciado, pues existe entre ellos una "relación fiduciaria"[20].

[16] Cfr. García Pelayo, ob. cit.
[17] Ob. cit., p. 307, con cita de las opiniones de Laski, Jennings y Dicey.
[18] García Pelayo, ob. cit.
[19] Cfr. García Pelayo, ob. cit., p. 309.
[20] Cfr. Ekmekdjian, Miguel Ángel, "El Poder Ejecutivo y el gabinete ministerial", en AA. VV., *Reforma constitucional*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, p. 15, con cita de Giuseppe De Vergottini.

2.1. El gabinete de ministros.

Con referencia siempre a las novedades del texto constitucional en el aspecto examinado, se puede mencionar la "constitucionalización" de esta "institución" –propia, también, de los regímenes parlamentarios– aun cuando presenta escasas definiciones sobre cometidos concretos[21]. Se menciona –incluso– que ya desde los acuerdos celebrados previamente a la reforma constitucional entre los partidos mayoritarios, reconocieron una constitucionalización indirecta del gabinete de ministros, al atribuirse a su jefe la facultad de coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete, e incluso, presidirlas en caso de ausencia del presidente, atribuciones que se ven reflejadas en el inc. 5º) del Artículo 100 de la Constitución Nacional[22].

3. La incidencia de la figura en la organización administrativa nacional, constitucionalmente diseñada.

3.1. Jefatura de gobierno, titularidad y ejercicio de la administración general del país.

Es indudable que a la adopción de la figura debe atribuírsele directa incidencia en el cambio operado en el diseño de la organización administrativa nacional, a punto tal que, como se ha visto, las opiniones se dividen entre quienes sostienen la existencia de un cambio profundo en la conducción de la administración general del país, y quienes afirman que la reforma no ha implicado la pérdida de la "titularidad" de ella por parte del presidente y, más precisamente, que no ha variado el sistema presidencialista, al punto de afirmar (Badeni) que en rigor de verdad se trata de una figura híbrida en la cual se pretende concentrar las atribuciones técnicas y administrativas del presidente de la República[23].

Desde ya que la cuestión es ciertamente opinable, y ello en razón –principalmente– de la supresión de la expresión "tiene a su cargo" del anterior inc. 1º del Artículo 86 de la Constitución Nacional y su reemplazo por la actualmente contenida en el inc. 1º del Artículo 100, que –como se sabe– establece: "Al jefe de gabinete de ministros [...] le corresponde: ejercer la administración general del país". La cuestión no es novedosa y ha sido suficientemente advertida por la doctrina, no obstante lo cual no nos parece que esté agotada[24].

Sin embargo, nos resulta difícil creer que en sustancia se haya modificado el esquema constitucional de la titularidad y responsabilidad por la conducción de la Administración general del país que el texto de 1853/1860 le asignaba al presidente, más allá de que la previsión original de la Ley Nº 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma, reproducía la fórmula tradicional en este aspecto, idéntica en su literalidad a la establecida por el anterior Artículo 86 (inc. 1º) y que –como se ha dicho– no se vio literalmente reproducida en el actual inc. 1º del Artículo 100.

[21] Cfr. Barra, Rodolfo C., *El jefe de gabinete*, ob. cit., p. 90.
[22] Cfr. García Lema, ob. cit., p. 167.
[23] Cfr. Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994, p. 383.
[24] Cfr. en ese sentido los trabajos de Barra, Rodolfo C., *El jefe de gabinete*, p. 73; Comadira, Julio R. - Canda, Fabián O., "Administración general del país y delegaciones administrativas en la reforma constitucional", en AA. VV., *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, p. 185.

Para semejante afirmación parto de dos consideraciones –por cierto también discutibles–: a) por un lado, que la "idea de 'gobierno' refiere a la 'alta dirección', a la 'impulsión' que parte del centro para activar los negocios en el sentido de la buena política y del interés general [...]", y que –a su vez– la de "administración" es la acción "complementaria" de aquel y "subordinada" al mismo[25]; y b) por otro lado, que la Constitución Nacional, en su actual redacción, le asigna al presidente –precisamente– la "jefatura de gobierno" (Art. 99, inc. 1º), por lo cual no cabe sino concluir en que se ha visto ratificada la –tradicional– asignación de la "función administrativa" al titular del Poder Ejecutivo.

4. Poder Ejecutivo unipersonal o pluripersonal.

Ello nos lleva al análisis de otro aspecto, producto también de la originalidad del instituto y que por virtud del mismo parece haberse renovado. Me estoy refiriendo a la vieja discusión entre quienes postulan el carácter "unipersonal" del Poder Ejecutivo, con aquellos que sostienen el carácter "pluripersonal", o al menos "dual", de él, utilizando la expresión del prof. Marienhoff[26].

Una interesante reseña de ambas posturas es realizada por Canasi[27]. Allí cita como partidarios del carácter "unipersonal" a Bielsa, González Calderón, Linares Quintana, Villegas Basavilbaso y Sarda, entre otros. A esa lista cabría agregar a autores como Bidart Campos y al propio Canasi[28]. En cambio, alineados al carácter "pluripersonal" el autor seguido ubica a Sánchez Viamonte, Matienzo, Ferreira y al propio Marienhoff. Enrolado en esta corriente se puede citar también a Ekmekdjian[29].

No es ningún descubrimiento decir que tal disparidad de opiniones viene dada en razón de la expresa previsión constitucional acerca de que los actos del presidente deben contar con el refrendo y legalización, mediante su firma, de los ministros secretarios, y ahora también del jefe de gabinete en los aspectos de su incumbencia, sin cuyo requisito ellos carecen de eficacia (Art. 100, primera parte; e incs. 8º, 12 y 13, de la Constitución Nacional).

La doctrina constitucional y administrativa, como ya se ha visto, ha dividido sus opiniones acerca de la conformación unipersonal o plural del Poder Ejecutivo, pues mientras los sostenedores de la primera posición afirman que los ministros son únicamente "órganos de un órgano", es decir, del Poder Ejecutivo, y no modifican la previsión del Artículo 87 (anterior Art. 74) de la Constitución Nacional, que establece:

"El Poder Ejecutivo de la Nación será ejercido por un ciudadano con el título de 'presidente de la Nación Argentina'", y así se puede citar a Canasi[30], los partidarios de la se-

[25] Cfr. Marienhoff, Miguel S., *Tratado* de *derecho administrativo*, T. I, 2ª edición actualizada, Buenos Aires, 1977, p. 61; Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, T. I, Parte general, 2ª edición inalterada, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 5; Canasi, José, *Derecho administrativo*, vol. 1, Parte general, Buenos Aires, Depalma, 1981 (reimpresión), p. 248, "[...] la idea de administración puede tener alcances diversos en cuanto a su ámbito, por cuanto la administración en el Estado moderno, es un instrumento de regulación social cuyo alcance es cada vez más dilatado y que en su ejercicio no tiene solución de continuidad […]".

[26] Cfr. Marienhoff, Miguel S., *Tratado*..., T. 1, nº 173, p. 524.

[27] Cfr. Canasi, José, ob. cit., p. 365.

[28] Ob. cit., p. 363.

[29] Cfr. ob. cit., p. 19, nota 3.

[30] Ob. cit., p. 370. Dicho autor afirma que en verdad "son secretarios de él con sus atribuciones perfectamente definidas por la Constitución Nacional, pero regladas, por materia, en la Ley de Ministerios […], no son pues secretarios de Estado, como en los regímenes parlamentarios, sino secretarios del Poder Ejecutivo".

gunda posición opinan –en general– que aun cuando el Poder Ejecutivo, haciendo valer sus atribuciones, separe del cargo al ministro que se niegue a refrendar con su firma, "[...] va de suyo que, por imperio de la Constitución, para la 'regularidad' del acto del Ejecutivo, el presidente deberá indefectiblemente designar otra persona para que actúe como ministro en el caso dado, lo que significa que esa función, en su expresión escrita, requiere la intervención mínima de dos personas: el presidente y el respectivo ministro [...]" (Marienhoff)[31].

Sin perjuicio de hacer notar que el estudio del refrendo ministerial amerita por su importancia un tratamiento particularizado y profundo, pues, como se sabe, implica, entre otras, la asunción de "responsabilidad" por parte del órgano ministerial, no obstante parece convincente la caracterización del "refrendo" como un requisito esencial que hace al elemento "forma" del acto administrativo presidencial (Canasi), que –por ello– no modifica el carácter "unipersonal" que la Constitución Nacional le asigna al Poder Ejecutivo, unipersonalidad que se ve ahora confirmada con la reforma, pues –como se ha dicho– aquella le atribuye, además, el carácter de jefe de gobierno y, por tanto, de responsable político de la administración general del país.

Adicionalmente, abona la solución de la unipersonalidad, el mantenimiento por el texto constitucional de la condición de "jefe supremo de la Nación" del presidente, ya que –aun cuando semejante expresión haya recibido críticas[32]– no puede obviarse que tal carácter implica que "tiene bajo su inmediata dependencia todos los departamentos y ramos que, para administrar mejor los intereses del pueblo, se distribuye el Poder Ejecutivo y los respectivos jefes están obligados a dar al presidente los informes que él crea conveniente pedirles sobre la parte del servicio público que les está encomendado"[33].

Por lo dicho, existen suficientes argumentos para sostener la existencia de una "relación jerárquica" entre el presidente y el jefe de gabinete de ministros[34]. En contra de esta postura se puede ver la opinión de Mata, quien, no obstante reconocer que en la relación entre el presidente y los ministros aparecen algunos rasgos de la potestad jerárquica, sostiene –sin embargo– que, tanto en el anterior texto constitucional como en el actual, esa relación es de "coordinación", pues los ministros no responden a órdenes ni son responsables disciplinariamente por apartarse de las órdenes del presidente[35].

5. Designación y remoción. La censura.

Al igual que el resto de los ministros, el jefe de gabinete es designado y removido por el presidente sin el concurso de voluntad de ningún otro órgano del poder, ya que "por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete", reza el Artículo 99, inc. 7º, de la Constitución Nacional.

[31] Ob. cit., p. 524.
[32] Cfr. Ekmekdjian, ob. cit, p. 17, nota 2; Gallardo-López (h.), ob. cit.
[33] Cfr. Canasi, ob. cit., p. 248.
[34] Cfr. Cassagne, ob. cit.
[35] Cfr. Mata, Ismael, *El jefe de gabinete*, "Panel de Debate" en las Primeras Jornadas sobre Instituciones Administrativas en la Reforma Constitucional, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 194, Buenos Aires, Ediciones Rap, pp. 21 y ss.

No obstante, la reforma ha introducido un procedimiento específico de remoción para el jefe de gabinete, propio de los sistemas parlamentarios. La remoción por la "censura" del Congreso.

Es, típicamente, un procedimiento del sistema parlamentario, pues en él los mandatos del gabinete y del parlamento están directamente sometidos a los cambios de las circunstancias políticas, y cuando ello sucede el parlamento puede censurar al gobierno que, al perder la confianza de aquel, debe renunciar. Pero como contrapartida el gobierno puede, a su vez, instar al jefe de Estado para que disuelva el parlamento y convoque a una nueva elección en busca de una mayoría que lo apoye[36].

Sin ninguna de estas particularidades, el Artículo 101 CN establece que el jefe de gabinete puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras.

Este procedimiento de remoción tiene –entonces– dos etapas y para cada una de ellas la norma constitucional exige una votación diferente. La cuestión es determinar si también exige dos mayorías diferentes, en virtud de que el constituyente suprimió de la parte final del Artículo 101, nada menos que la palabra "totalidad", que estaba contenida en la Ley Nº 24.309, de declaración de la necesidad de reforma (apartado A, inc. b, del Núcleo de Coincidencias Básicas).

La primera etapa es la referida a la "interpelación a los efectos del tratamiento de un voto de censura", en donde resulta necesaria la mayoría absoluta (mitad más uno) de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras (la que se propone interpelarlo). La segunda etapa y consecuente votación, esta vez a los efectos de la remoción, como resultado de la interpelación del jefe de gabinete resultante del voto de "la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras".

A mi modo de ver, al menos dos cuestiones suscita el artículo. La primera es si la norma exige mayorías diferentes en cada etapa, aunque ambas sean calificadas, y la segunda es si puede haber procedimiento de remoción sin interpelación y moción de censura previas.

Al primer interrogante respondo afirmativamente. El constituyente suprimió la expresión totalidad del artículo y se justifica porque es necesaria la mayoría absoluta (mitad más uno) de ambas cámaras. Al segundo interrogante respondo negativamente. La remoción únicamente puede ser el fruto de una interpelación previa llevada a cabo por una moción de censura obtenida con la mayoría requerida (absoluta) de la totalidad de los miembros de la cámara que intenta o desea interpelarlo.

6. La delegación de competencias por parte del presidente en el jefe de gabinete.

Separada la jefatura del gobierno y titularidad de la administración de su ejercicio concreto, corresponden al jefe de gabinete las funciones y atribuciones que el presidente le delegue (Art. 100, inc. 4º, CN), delegación que –sin que implique decir nada nuevo– no

[36] Cfr. Ferreira Rubio, Delia – Goretti, Matteo, "La reforma constitucional argentina (¿un presidente menos poderoso?)", rev. *Contribuciones*, Fundación Konrad Adenauer, CIDELA, año XII, nº 1, enero-marzo 1995.

podría recaer en materias que sean propias del presidente en su condición de jefe de gobierno, como son, por ejemplo, las contenidas en los incs. 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º y 9º del Artículo 99, CN.

7. Análisis acerca de la existencia de una relación jerárquica entre el jefe de gabinete y los restantes ministros.

Según una ya clásica definición se puede expresar que la jerarquía es la relación de supremacía de los órganos superiores respecto de los inferiores y recíprocamente la relación de subordinación en que se hallan los inferiores respecto a los superiores, y que sobre ella se asienta la organización administrativa[37].

Algunos autores (Canasi) sostienen que la Administración Pública se asienta sobre la base de dos elementos fundamentales, la coordinación y la subordinación de órganos, pero como la coordinación puede ofrecer un encuentro de voluntades discordantes se requiere una fuerza o voluntad superior que dirima los disensos[38].

Sin embargo, afirma Cassagne[39], no existe coincidencia en la doctrina acerca del mentado elemento o principio de la coordinación, aunque en rigor, siempre constituye un requisito de toda organización y está en su base, no revistiendo carácter jurídico.

Respecto a las consecuencias y efectos que se derivan de la jerarquía son ya clásicos los enunciados por la doctrina, como las de dirigir la actividad de los inferiores, posibilidad de dictar instrucciones, y la de revisión de la conducta del inferior por medio de los recursos administrativos[40].

En orden a esto último, y sin perjuicio de que volveré sobre este asunto más adelante, se puede anticipar que el recurso jerárquico se instituye como una autolimitación administrativa de lo discrecional, a la vez que reafirma el régimen de derecho de las Administraciones Públicas[41]. No se puede obviar que el recurso jerárquico conforma una clara manifestación del control administrativo y tiene su raíz jurídica en el Artículo 14 de la Constitución Nacional, en cuanto reconoce el derecho de todo habitante de la Nación a peticionar a las autoridades, derecho que impone el correlativo deber de darles debida respuesta.

Ahora bien, retomando el tema central que nos ocupa, se pueden citar como partidarios de la existencia de una relación jerárquica entre el jefe de gabinete y los ministros a autores

[37] Cfr. Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, T. III, 6ª edición, p. 14.
[38] Canasi, José, *Derecho administrativo*, T. I, Buenos Aires, Depalma, 1981, p. 276.
[39] Cfr. Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, T. 1, ps. 235/236, con cita de José Antonio García Trevijano Fos, *Tratado de derecho administrativo*, T. II, Madrid, 1967, p. 380.
[40] Cfr. Cassagne, ob. cit., pp. 235/236.
[41] Cfr. Canasi, ob. cit., p. 279.

como Barra[42], Cassagne[43], Comadira y Canda[44], Dromi y Menem[45], y García Lema[46]. En cambio, se manifiestan contrarios a tal postura Mata[47] y Paixão[48].

Enrolada en esa orientación se deben citar las expresas previsiones contenidas en el proyecto de Ley de Ministerios enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso nacional[49], entre cuyas disposiciones cabe destacar las contenidas en el Artículo 15, que posibilitan el tratamiento y la resolución de los recursos administrativos que los particulares interpongan contra las decisiones de los ministros (cuestión sobre la cual volveremos luego); las del Artículo 20, mediante las cuales se prevén –entre otras– la facultad del jefe de gabinete de ministros de requerir de los demás ministros, secretarios y demás funcionarios de la Administración Pública la información necesaria para el cumplimiento de su función específica (inc. 12), y la de controlar y coordinar la ejecución de las delegaciones autorizadas a los ministros secretarios (inc. 16).

8. El proyecto de Ley de Ministerios y la afectación de la "zona de reserva de la administración".

8.1. Lo atinente a los recursos administrativos y en particular del recurso jerárquico es materia propia de un reglamento autónomo.

Conforme se desprende del título, me anticipo en afirmar que, de sancionarse, la previsión contenida en el Artículo 15 del proyecto de Ley de Ministerios tenido a la vista implica una clara invasión del Poder Legislativo sobre competencias "propias" del presidente. No modifica esta posición la circunstancia de que el proyecto haya sido remitido por el propio Poder Ejecutivo, pues no se puede aceptar la resignación de las atribuciones que la Constitución Nacional le asigna a este, así como tampoco es concebible el camino inverso.

No es una novedad que la Constitución Nacional asigna al Poder Ejecutivo lo que en la elocuente expresión del autor que entre nosotros desarrolló esta teoría –obviamente me estoy refiriendo al prof. Marienhoff– se denomina "zona de reserva de la administración", y que, con fundamento en ella, el "titular" de la Administración Pública nacional tiene atribuidas –constitucionalmente– facultades para reglar lo atinente al recurso jerárquico.

Conforme la clásica descripción que realiza Marienhoff, la reglamentación del recurso jerárquico se fundamenta en la denominada zona de reserva de la administración[50]. Trátase

[42] Cfr. *El jefe de gabinete de ministros…*, cit., p. 76.

[43] Cfr. Cassagne, Juan Carlos, "El jefe de gabinete en la Constitución reformada", en AA. VV., *Estudios sobre la reforma constitucional*, p. 252. Dicho autor afirma que varió su pensamiento anterior, originalmente inclinado hacia el establecimiento de un ministro coordinador.

[44] Cfr. Comadira, Julio R. – Canda, Omar Fabián, "Administración general del país y delegaciones administrativas en la reforma constitucional", en la citada AA. VV., *Estudios sobre la reforma constitucional*, p. 199.

[45] Cfr. Dromi, Roberto – Menem, Eduardo, *La Constitución reformada*, Ediciones Ciudad Argentina, p. 354.

[46] Cfr. García Lema, Alberto, *La reforma por dentro*, Edit. Planeta, p. 169 y en especial la nota 26.

[47] Cfr. Mata, ob. cit.

[48] Cfr. Paixão, ob. cit.

[49] Mensaje 41 del 25 de setiembre de 1995, "Debate Parlamentario" nº 145 del 26-9-1995, pp. 8129 y ss.

[50] Cfr. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, T. 1, p. 249, en especial lo que se dice en pp. 692/693.

de un reglamento autónomo y, por tanto, solo corresponde al Poder Ejecutivo todo lo atinente a él, sin posibilidad para el legislador de invadir su esfera de actuación, pues "a esos efectos la ley formal es improcedente, porque improcedente es en esta materia la intervención del Poder Legislativo".

El prestigioso jurista se expresa en términos que no pueden dejar lugar a dudas, cuando afirma que "los recursos administrativos –entre ellos, el jerárquico– no requieren ley formal que les sirva de base, pues, importando ellos una manifestación de la actividad administrativa, a la vez que una autolimitación o regulación de sus propias potestades por parte del Poder Ejecutivo, va de suyo que la facultad para instituirlos le corresponde privativamente a dicho Poder, quien al efecto se vale del instrumento jurídico con que expresa su voluntad: el 'decreto' o el 'reglamento'"[51]. En sentido análogo se puede consultar la opinión de Canasi[52].

De otra parte, y tal como se adelanta, trátase de lo atinente al estudio de una de las manifestaciones más claras de la existencia de una verdadera autolimitación administrativa[53], según la cual el recurso jerárquico tiene como objetivo esencial establecer para la Administración Pública una autolimitación de sus propias facultades y, por tanto, corresponde únicamente al Poder Ejecutivo establecer los modos del ejercicio del poder jerárquico[54].

Configurando, entonces, la reglamentación, en su propia esfera constitucional de actuación, del derecho de peticionar consagrado por el Artículo 14 de la Constitución Nacional, el Poder Ejecutivo no podría suprimir el recurso jerárquico ante él mismo contra las decisiones emanadas del jefe de gabinete de ministros, pudiendo establecer –en cambio– que sea este quien resuelva los recursos jerárquicos que los particulares interpongan contra las decisiones emanadas de los ministros secretarios.

8.1.1. Lo atinente a los reglamentos autónomos.

"Son los que puede dictar el Poder Ejecutivo sobre materias acerca de las cuales dicho Poder tiene competencia exclusiva, de acuerdo a textos o principios constitucionales"[55]. Estas materias son –en el criterio del autor seguido– las que integran lo que él llama "zona de reserva de la Administración", por oposición a la "reserva de la ley" que contempla un ámbito reservado al Poder Legislativo.

El nombre de reglamento "autónomo", "independiente" o "constitucional" deriva de que su emanación no depende de ley alguna, sino de facultades propias del Ejecutivo resultantes de la Constitución[56].

[51] Cfr. autor y ob. cit., p. 693.

[52] Ob. cit., especialmente lo que se dice en relación al recurso jerárquico y al agotamiento de la vía administrativa en pp. 386/387.

[53] Para un desarrollo de este aspecto ver la excelente monografía de Orecco, Carlos M., "Apuntes para una teoría de las auto limitaciones administrativas", *Revista de Derecho Administrativo –REDA–*, nº 14, pp. 317 y ss.

[54] Cfr. nuevamente Marienhoff, ob. cit.

[55] Cfr. Marienhoff, ob. cit., p. 249.

[56] Ob. cit., p. 251.

Así como el Poder Ejecutivo no puede invadir con su acción la esfera propia y exclusiva del legislador, este tampoco puede invadir –so pena de inconstitucionalidad– la esfera propia y exclusiva del Ejecutivo. Por la misma razón en cuyo mérito el Poder Ejecutivo no puede constitucionalmente dejar sin efecto una "ley formal" vigente, el Poder Legislativo carece de imperio para dejar sin efecto un decreto del Ejecutivo, dictado por este en ejercicio de potestades constitucionales[57]. Ello, claro está, sin perjuicio de que frente a ambas "zonas" exista la "reserva de la justicia".

En sentido semejante se expide Bidart Campos, para quien "los reglamentos autónomos no son reglamentos de ejecución de la ley, sino reglamentos sobre *materias no reguladas por ley, y reservadas de la administración.* Recaen –concluye– sobre *materias propias de la "zona de reserva"* de la administración, que no pueden regularse por ley[58].

El Poder Ejecutivo los emite en su carácter de jefe de la administración y en aplicación del principio de la "reserva de la administración", mediante el cual ejerce sus facultades privativas con la misma independencia que el congreso y la judicatura cumplen las propias. Por necesidad de sus circunstancias el Poder Ejecutivo aplica e interpreta la constitución por sí mismo cuando ejercita dichas facultades (lo cual no significa liberado del control judicial suficiente). "Una materia propia de reglamento autónomo es, por ejemplo, la regulación de los recursos administrativos en el área de la administración dependiente del Poder Ejecutivo"[59].

De manera análoga se puede ver la opinión de Fiorini, quien, al examinar la crisis del concepto de reserva de la ley, se manifiesta, también, partidario de la necesidad de reconocimiento de una zona de reserva al poder administrador "[...] para la realización empresaria que ha asumido en el Estado moderno"[60].

El Congreso no puede dictar leyes que impliquen invadir la esfera constitucionalmente reservada al Poder Ejecutivo.

Partiendo entonces de la caracterización que realiza Marienhoff y en particular de que –como lo explica dicho autor– "el principio constitucional es que cada uno de los tres poderes es supremo en su esfera", debe concluirse en que "el Congreso no puede dictar leyes que impliquen el ejercicio de facultades que la Constitución le confiere expresamente al Poder Ejecutivo", o "que deban considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquellas", y que constituyan la "sustancia" misma de la labor propia del órgano Ejecutivo[61].

Típico reglamento autónomo, proveniente de la citada zona de reserva, lo constituye el que instituye y organiza el recurso jerárquico.

[57] Ob. cit., p. 250.

[58] El destacado nos pertenece.

[59] Cfr. Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional*, T. II, "El derecho constitucional del poder", Buenos Aires, Ediar, 1993, p. 310.

[60] Cfr. Fiorini, Bartolomé A., *Teoría jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1976, p. 130. En sentido concordante se expresa en su *Manual de derecho administrativo* (T. 1, Buenos Aires, La Ley, 1968, p. 255), pues aun cuando aquí pone en tela de juicio su denominación, afirma, no obstante, que "los denominados reglamentos autónomos se sustentan en la Constitución (Art. 86, inc. 1º). No se tratará de un ámbito sin norma del legislador sino del ejercicio de una atribución de potestad y organización proveniente de la Constitución, en la misma forma que se le reconoce a los otros dos poderes estatales (Arts. 58 y 99, CN)".

[61] Cfr. ob. cit., p. 253.

Así las cosas, en relación a este Artículo 15 del proyecto de Ley de Ministerios que se ha consultado y que se halla en trámite, podrían caber una de tres posibilidades: a) o el Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley correctivo; b) el propio legislador suprime la previsión contenida en el Artículo 15 del proyecto en estudio; o c) de sancionarse el texto proyectado, el Poder Ejecutivo veta la ley en este aspecto.

8.2. El Decreto Nº 977/1995 y los recursos administrativos.

Ya vimos que en nuestra opinión el Artículo 15 del proyecto de Ley de Ministerios afecta (invade) la zona de reserva mencionada; pues bien, ahora corresponde examinar el tratamiento vertido a las decisiones del jefe de gabinete y de los ministros por el Artículo 15 del Decreto Nº 977/1995.

Establece la norma que "las decisiones y resoluciones que dicte el jefe de gabinete de ministros y las resoluciones emitidas por los ministros secretarios tendrán carácter *definitivo*, salvo el derecho de los afectados a deducir los recursos y acciones que correspondan de acuerdo a la reglamentación vigente y la facultad del presidente de la Nación de avocarse a la resolución del tema en trato" (el destacado no es del texto).

Varias son las cuestiones que suscitan un examen más detenido. En primer término, la norma asigna carácter definitivo al acto emanado del jefe de gabinete y de los respectivos ministros secretarios en aquellas incumbencias que le son propias (régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos).

Es pacífico el criterio según el cual acto administrativo definitivo es el que, resolviendo la cuestión de fondo, es conclusivo o final del procedimiento administrativo. Ya se sabe que con el objeto de posibilitar su impugnación judicial se le ha equiparado a aquel que sin serlo impida la tramitación ulterior de la pretensión o reclamo del administrado[62].

Partiendo de allí, y a efectos de establecer cuándo el administrado obtendrá un acto que causa estado, esto es, que agotando la instancia administrativa habilite la acción judicial impugnatoria, en el contexto del Artículo 15 del Decreto Nº 977/1995 y del Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, podrán presentarse los siguientes supuestos:

a) Acto administrativo dictado por un órgano inferior a ministro. Procede el recurso jerárquico por ante este, que agota la instancia administrativa, sin perjuicio del recurso de reconsideración (siempre) facultativo para el particular (arg. Arts. 90 y 100, RLPA, y 15, Decreto Nº 977/1995).

b) Acto administrativo originariamente dictado por un ministro. Procede el recurso jerárquico ante el jefe de gabinete, cuya decisión causa estado. Al igual que en el supuesto anterior, procedería a opción del interesado, el recurso de reconsideración regulado por el

[62] "Para la promoción de las acciones procesales administrativas es necesario la existencia de una decisión administrativa y que cause estado. Decisión definitiva o acto administrativo definitivo es el que resuelve la cuestión de fondo planteada y que, siendo de trámite, impide totalmente la continuación del procedimiento". Cfr. Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Madrid, IEAL, 1986, p. 99. En sentido semejante se puede ver Comadira, Julio R., *La anulación de oficio del acto administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1981, p. 174.

Artículo 100 del RLPA (arg. ídem ant.). En sentido coincidente, aunque por distintas razones, se ha expedido Mata[63].

c) Acto administrativo originariamente dictado por el jefe de gabinete. Procede el recurso jerárquico ante el presidente que agota la instancia administrativa y contra esta decisión el recurso de reconsideración del Artículo 100 del RLPA.

Dicho de otra manera, las decisiones de los ministros y del jefe de gabinete son definitivas y causan estado, salvo el recurso jerárquico ante el superior que "deba" interponerse contra los actos originariamente emanados de cada uno de ellos, en cuyo caso deben resolverlo el jefe de gabinete y el presidente, respectivamente.

Ello, claro está, siempre que se reconozca –como nosotros lo hacemos– la supremacía jerárquica del presidente sobre el jefe de gabinete y de este sobre los restantes ministros.

En contra de tal posibilidad se expide Paixão, quien desecha esta última alternativa por considerar que las decisiones del jefe de gabinete agotan la instancia administrativa, pues contra ellas no procede el recurso jerárquico, ya que el vértice de la pirámide jerárquica se agota allí y que –por lo demás– tal vía de control abarca tanto la revisión por razones de ilegitimidad como de oportunidad, mérito y conveniencia del acto[64].

8.3. Lo atinente a la avocación del presidente. Límites.

La otra cuestión es la atinente a la intervención del presidente por avocación, ya que el decreto deja a salvo esa facultad en la parte final del Artículo 15.

Veamos. Conforme al criterio exteriorizado por autores como Marienhoff[65], Díez[66], Villegas Basavilbaso[67] y Canasi[68], la avocación procede cuando no exista "un recurso para ante el superior acerca de lo resuelto por el inferior", de manera tal que cuando se admita el recurso jerárquico contra lo resuelto por el inferior, la avocación no procederá, ya que lo contrario implicaría disminuir las instancias en que se lleve a cabo el debate, atentando contra la amplitud de defensa y disminuyendo las garantías individuales[69].

En contra de tal postura, cabe citar las opiniones de Gordillo, Escola y Bidart Campos[70], bajo el criterio de que como siempre proceden –en principio– los recursos ante el superior, se excluiría en realidad la posibilidad de avocación.

No se me oculta que conforme lo establece el Artículo 3º de la Ley Nº 19.549, la avocación siempre procede a menos que una norma expresamente la prohíba, no obstante lo cual, entiendo que tal previsión debe ser interpretada en orden a que siempre debe mediar la posibilidad del recurso jerárquico, ya que de lo contrario se afectaría el derecho constitu-

[63] Cfr. ob. cit.
[64] Ob. cit.
[65] Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, T. 1, p. 576.
[66] *Derecho administrativo*, T. II, p. 38.
[67] *Derecho administrativo*, T. II, p. 262.
[68] *Derecho administrativo*, T. I, p. 265.
[69] Cfr. Marienhoff, ob. cit., p. 695.
[70] Cfr. Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Buenos Aires, Astrea, 1985, p. 99 y nota 44.

cional de peticionar (Art. 14 CN), fundamento jurídico del citado recurso. La reglamentación del recurso jerárquico no puede –en modo alguno– conllevar a su supresión[71].

En suma, la parte final del Artículo 15 del decreto en cuestión deberá ser interpretada del modo que sigue: La avocación del presidente sería posible a menos que: a) una norma la prohíba; b) la competencia haya sido atribuida en mérito a una idoneidad especialmente reconocida al inferior (v. gr., refrendo ministerial o del jefe de gabinete); o c) que exista ante él la posibilidad de interponer el recurso jerárquico.

Tengo claro que en la opinión de calificada doctrina (Hutchinson)[72], la solución contraria a la que expreso se podrá imponer, en razón de que, según se explica, "de los [...] textos legales [...]" (con referencia al citado Art. 3º de la Ley Nº 19.549) surge que "el presidente no está impedido de avocarse por la competencia exclusiva del inferior: la exclusividad es tal respecto de otros órganos, no del presidencial"[73], mas de ser así se estarían afectando, no ya los principios expuestos, sino la garantía consagrada por el Artículo 14 de la Constitución Nacional, y ante toda duda debe prevalecer aquella interpretación que mejor la consagre, pues no debe perderse de vista que el Poder Ejecutivo en el ámbito de su competencia, también es intérprete y garante de la Constitución Nacional, sin perjuicio del correspondiente control judicial.

Como fácilmente se aprecia, la reforma de la Constitución Nacional deja aun en este y en otros aspectos un generoso margen para la teorización y el análisis jurídico, y en especial para el derecho administrativo, que –en última instancia– es el derecho procesal de aquella.

Ciertamente que este trabajo no ha tenido por objeto contribuir a la proposición de originalidades para la ciencia del derecho (no abrigo en ello duda alguna), aunque, eso sí, celebro tener una Constitución vigente a la que puedo interpretar en libertad, sin otros límites que el mayor rigor científico del que sea capaz y mi propia imaginación.

[71] Cfr. Marienhoff, ob. cit., p. 695.
[72] Hutchinson, Tomás, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, T. I, p. 99.
[73] Ob. cit., p. 99.