

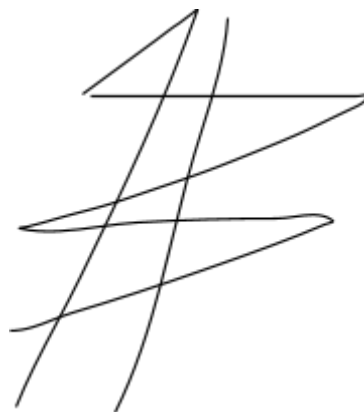
***El equilibrio de poderes, el sistema republicano y la
preeminencia del presidencialismo en Argentina: Un balance
de los cambios introducidos en la Reforma de 1994***

Autor: Juan Bautista Graña

Carrera: Ciencias Políticas, Gobierno y Administración

ID: 168332

Tutora: Fernanda Collinao



Índice:

1. Introducción	3
1.1. Objetivo general	4
1.2. Objetivos específicos	4
1.3. Hipótesis	4
1.4. Marco teórico	4
1.5. Estrategia metodológica	6
1.6. Estado del arte	7
2. El Núcleo de Coincidencias Básicas.....	12
3. La Jefatura de Gabinete de Ministros.....	14
4. La Auditoría General de la Nación (AGN).....	18
5. El Defensor del Pueblo.....	24
6. El Consejo de la Magistratura.....	29
7. El Ministerio Público.....	35
8. Conclusiones.....	41
9. Referencias bibliográficas.....	45

1. Introducción

La constitución argentina de 1853 experimentó seis procesos de reforma, el último de los cuales se produjo en 1994. Para explicar el contexto de la última reforma es necesario retrotraerse a la primera presidencia de la transición democrática, ejercida por Raúl Alfonsín entre 1983 y 1989. Durante ese mandato, el líder radical proyectó una reforma con el objetivo de limitar el régimen presidencialista, entendiendo que una transformación hacia un sistema parlamentarista podía otorgarle mayor estabilidad al sistema político argentino. Esa reforma no pudo plasmarse por falta de acuerdo con la principal fuerza de oposición representada en ese momento por el justicialismo. Concluido el mandato radical en 1989 y llegado a la presidencia Carlos Menem, candidato justicialista, la reforma de la constitución volvió a ser un objetivo político pero, en ese contexto, alineada con la intención de lograr la reelección presidencial. Alfonsín, por entonces líder de la oposición radical, vio la oportunidad de incluir en ese proyecto de reforma las ideas transformadoras de la Carta Magna que él había concebido en su gestión presidencial. De ese modo, Menem, necesitado ahora del apoyo radical, acordó con Alfonsín un Núcleo de Coincidencias Básicas que fue denominado Pacto de Olivos.

A través de ese acuerdo firmado en 1993 entre las dos principales fuerzas políticas, se diseñaron las características básicas que tendría el proyecto de reforma. A partir de allí se dieron los tres pasos necesarios: primero la ley del Congreso aprobando la reforma, luego la elección de convencionales constituyentes y finalmente la celebración de la Convención Constituyente en Santa Fe - Paraná.

La Reforma introdujo numerosos cambios en cada una de las partes del texto constitucional; se incorporó un nuevo capítulo llamado Nuevos derechos y Garantías, se redujo el mandato presidencial de 6 a 4 años, incorporándose la posibilidad de reelección consecutiva y la doble vuelta electoral; se amplió el número de senadores para que la minoría alcance representación y se otorgó autonomía a la ciudad de Buenos Aires, entre otras modificaciones.

En esta tesis de Grado, atendiendo al objetivo de analizar el impacto de la reforma sobre el equilibrio de poderes, se analizarán específicamente los organismos y autoridades creados por la Reforma, como la Auditoría General de la Nación, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y el Jefe de Gabinete, entendiendo que la incorporación de estos cuerpos institucionales representó el intento más profundo por transformar el modelo presidencialista con el que la Constitución fue pensada en 1853.

El abordaje general del trabajo se realizó desde una visión de las ciencias políticas, entendida como una disciplina que se aboca tanto al estudio y el análisis de las relaciones de poder entre la autoridades y las organizaciones; como también a los procesos a través de los cuales se llega a las decisiones políticas y se desarrollan las interacciones entre los cuerpos institucionales.

1.1 Objetivo general: Analizar los resultados obtenidos por el proceso de reforma constitucional de 1994 en torno al equilibrio de los tres poderes

1.2 Objetivos específicos:

- Investigar las acciones de la Auditoría General de la Nación en función de las tareas de control para las cuáles fue creada
- Evaluar el trabajo de la Defensoría del Pueblo en relación a la protección de los Derechos Humanos, demás derechos y garantías
- Analizar la eficacia de la Jefatura de Gabinete como mecanismo de atenuación del presidencialismo a través de su articulación con el Poder Legislativo
- Determinar el impacto del Consejo de la Magistratura en la mayor independencia (o no) del Poder Judicial, a partir de la Reforma de 1994.
- Explorar el desempeño del Ministerio Público a partir de su transformación en un organismo independiente con autonomía funcional y autarquía financiera.

1.3 Hipótesis: *La institución de los organismos y autoridades realizada en la reforma constitucional de 1994, pese a la intención inicial con la que fueron diseñados, no logró alterar las bases del sistema presidencialista en forma significativa. Esto se debió principalmente al afán hegemónico de las distintas fuerzas políticas que desempeñaron el Poder Ejecutivo.*

1.4 Marco teórico:

Los conceptos que se utilizarán en el marco teórico tienen una multiplicidad de definiciones y concepciones por lo que se considera pertinente adecuar las acepciones de cada uno de los términos al contexto y a la finalidad de esta tesis.

Considerando que el eje de esta tesis es el análisis del impacto de la reforma de 1994 sobre el equilibrio de poderes, se definirá en primer lugar que se entiende por **división de poderes**. A la hora de establecer el significado profundo de este concepto considero fundamental tener como eje la teoría que plantea Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes*. (Istmo, 2022). Para el autor, la libertad política no yace en poder hacer lo que uno quiera sino más bien en el derecho de hacer lo que las leyes permitan. Se concibe que esta libertad sólo es posible dentro de un gobierno moderado en el cual se evita el abuso de poder mediante un diseño institucional en el que cada autoridad encuentra un límite en las demás.

Siguiendo esta lógica, propone la distinción de tres funciones estatales: la de ejecutar, la de legislar y finalmente la de juzgar. Cada una de ellas deberá mantener su independencia ya que la unión de dos de estas en un mismo cuerpo podría anular o poner en peligro la libertad política.

Finalmente, la funcionalidad de este sistema se asegura a través de dos mecanismos: la facultad de estatuir y la facultad de impedir. La primera hace referencia al derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro y la segunda el derecho a anular una resolución tomada por otro. La división de poderes es uno de los elementos constituyentes de la forma republicana de gobierno.

Para la definición de República se tomará la contribución teórica de James Madison. En su escrito *El Federalista* (Akal, 2015) establece que la República requiere y exige una arquitectura institucional que fuera capaz de mitigar la concentración de poder. Su respuesta a esto fue la creación de un sistema de frenos y contrapesos mediante el cual cada uno de los poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial) tiene herramientas y competencias para frenar un avance desmedido y arbitrario de los demás. En este sentido, el autor define que la república no deposita su voto de confianza en los gobernantes sino en la estructura de las instituciones para disciplinar su comportamiento.

La república puede, a su vez, adoptar la forma parlamentarista o presidencialista. Para parlamentarismo se tomó la definición de Lijphart (1987) quien señala que "su característica primordial es que el poder ejecutivo - legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentaristas requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos merced al voto del parlamento" (1994: 116).

En cuanto al presidencialismo, Sartori lo define como un sistema de gobierno caracterizado por la elección directa (o casi directa) del jefe del ejecutivo, quien posee un mandato de duración fija y no depende de la confianza parlamentaria para gobernar. Sartori lo considera un sistema frágil, propenso a crisis y de "suma cero".

La evaluación de los cambios introducidos se analizarán en la Constitución plasmada en 1994, *por lo que resulta relevante* entender el término Constitución. Para ello se tomó la definición que da de ella Ferdinand Lassalle, en su trabajo *¿Qué es una constitución?* (Panamericana, 1994), en el cual establece una concepción del término que se diferencia de la definición jurídica tradicional.

Para el autor, toda sociedad tiene, en realidad, dos constituciones: una real, que se refleja en la suma de los factores reales de poder (fuerzas que determinan efectivamente cómo se ejerce el poder en una comunidad política) que rigen en una sociedad, y que consta de realidades sociales que determinan el funcionamiento del orden político más allá de lo que esté redactado en un texto jurídico; y otra escrita, que es el documento formal que busca regular el ejercicio del poder. Para el autor, la constitución escrita va a tener validez y un correcto funcionamiento siempre y cuando convalide a la constitución real; es decir, la distribución efectiva del poder en la sociedad.

Por último, tratándose de un tema eminentemente político, si bien existen una multiplicidad de definiciones o aproximaciones al concepto de política a lo largo de la historia, la contribución de Max Weber en *El político y el científico* parece ser las más congruentes con esta tesis.

Para Weber, el concepto de política se halla intrínsecamente vinculado al poder; quien se involucra en la actividad política lo hace movido por una aspiración de poder, la cual constituye el motor fundamental y la razón de ser de la acción política. “Política significa, pues, para nosotros, la aspiración a la participación en el poder o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, dentro de un Estado, entre los distintos grupos de hombres que este comprende” (Weber, 2019, p. 82)."

1.5 Estrategia metodológica:

Esta investigación es cualitativa y de alcance descriptivo-explicativo. Su objetivo no es producir generalizaciones estadísticas sino reconstruir y analizar un fenómeno institucional concreto: los efectos reales de la reforma constitucional de 1994 sobre el equilibrio de poderes en la Argentina. Los procesos que aquí se examinan son difícilmente reducibles a variables cuantificables y su comprensión exige un análisis capaz de seguir la lógica interna de cada caso.

El diseño es descriptivo en cuanto reconstruye el funcionamiento efectivo de los organismos y autoridades creados o modificados por la reforma —la Auditoría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público y la Jefatura de Gabinete de Ministros— confrontándolo con el diseño normativo establecido en el texto constitucional. Y es explicativo porque, a partir de ese contraste, indaga en las causas que llevaron a que la reforma no produjera los cambios esperados en la estructura del sistema republicano presidencialista argentino.

La estrategia central es el estudio de casos de tipo comparado intrasistemático. Se seleccionaron cinco organismos e instituciones que comparten un origen común —la reforma de 1994— y un objetivo declarado análogo: atenuar el presidencialismo y fortalecer el control institucional. Sus trayectorias, sin embargo, divergen. Esa divergencia es lo que hace posible aislar la variable explicativa —el diseño institucional— y observar cómo distintas configuraciones de autonomía, dependencia política y regulación legal producen resultados distintos.

La elección de estos organismos responde a que son casos típicos del fenómeno bajo análisis. Todos forman parte del mismo experimento institucional, todos fueron concebidos como contrapesos dentro de un sistema republicano, y todos operaron en el mismo entorno político. Analizarlos en conjunto permite construir un diagnóstico con pretensión sistémica.

Dentro de cada organismo se realizó una selección de los episodios y conflictos más relevantes para evaluar su desempeño. El criterio combinó tres condiciones: que el caso fuera representativo del patrón general de funcionamiento de la institución; que tuviera visibilidad pública suficiente como para contrastar el comportamiento institucional con la reacción de otros actores del sistema político; y que existieran fuentes disponibles. Se buscó profundidad analítica, no exhaustividad cronológica: los momentos elegidos son aquellos en que las tensiones del diseño institucional se volvieron observables.

La investigación combina fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras: el texto constitucional de 1853 y su versión reformada de 1994, los diarios de sesiones de la Convención Constituyente de 1994, la legislación reglamentaria de los organismos estudiados (Ley 24.156, Ley 24.284, Ley 24.937, Ley 24.946, Ley 26.080), y la jurisprudencia de la Corte Suprema en los casos pertinentes. Entre las secundarias: artículos académicos de ciencia política y derecho constitucional, informes de organizaciones especializadas en reforma judicial e institucional, y cobertura periodística de La Nación, Infobae y Perfil para documentar episodios concretos de conflicto institucional.

Las fuentes periodísticas se usan con un alcance específico: registrar hechos y posiciones de actores políticos. No reemplazan el análisis académico; ofrecen acceso empírico a eventos que de otro modo quedarían sin documentación sistemática.

Para el análisis de cada caso se aplica la técnica de rastreo de procesos, orientada a examinar los mecanismos causales que conectan el diseño institucional con los resultados observados. A diferencia de las estrategias comparativas que buscan correlaciones entre variables, el rastreo de procesos reconstruye la cadena de eventos, decisiones y condiciones que explican, en cada caso, por qué la institución operó como lo hizo. Es una técnica especialmente adecuada cuando los factores intervinientes son múltiples y difícilmente separables, que es exactamente la situación que presentan los organismos analizados en esta tesis.

1.6 Estado del Arte:

A modo de introducción en el tema más general se consultó en primer lugar el *Manual de Derecho Constitucional* de Sabsay.

En primer lugar, el autor enumera las distintas reformas constitucionales realizadas en Argentina; entre ellas, la de 1994. Allí se brinda el contexto histórico y político en el cual dicha reforma fue pensada y ejecutada. Con el objetivo de brindar un contexto apropiado, introduce la Ley 24.309 y el “Núcleo de Coincidencias Básicas”, el cual está integrado por trece ítems entre

los que se destacan la atenuación del sistema presidencialista, el control de la administración pública y el Consejo de la Magistratura, entre otros.

Luego, a lo largo del extenso manual, el autor realiza un vasto análisis de los órganos y autoridades en los que su trabajo se centra. En el apartado de órganos de control del Poder Ejecutivo, hace referencia en primer lugar a la Auditoría General de la Nación, donde describe su rango constitucional y enumera las funciones otorgadas conforme al artículo 118 de la Constitución y la Ley 24.156. En el mismo apartado, también caracteriza la figura del Defensor del Pueblo, describiendo su introducción en la reforma de 1994, sus funciones y la interpretación jurisprudencial.

En el capítulo del Poder Judicial, presenta la creación del Consejo de la Magistratura en la reforma constitucional de 1994 y delinea sus características, composición, integración, funcionamiento y competencias. Dentro del mismo capítulo, también introduce al Ministerio Público, detallando de igual manera su concepto, ubicación, función y composición.

Finalmente, dentro del capítulo "Formas de gobierno", introduce la figura del Jefe de Gabinete, retratando su rol y funcionamiento en el presidencialismo argentino, su perfil institucional, su nombramiento, su remoción y sus atribuciones.

Desde una perspectiva teórico - analítica, **Juan Linz** en su texto *Los peligros del presidencialismo*, editado en 1990, tiene como objetivo demostrar que, en las democracias, el funcionamiento del sistema parlamentario es superior al del sistema presidencialista, especialmente en naciones en las que existen fuertes divisiones políticas. En virtud de la época en la que fue publicado no analiza la última reforma, pero define claramente las diferencias entre ambos sistemas y expone una serie de argumentos destinados a señalar los puntos débiles del presidencialismo en contraste con el parlamentarismo.

Para comprender las críticas formuladas por el autor al presidencialismo, se describirán y desarrollarán tres de los argumentos que plantea.

En primer lugar, se encuentra la paradoja del presidencialismo. Esta establece que las constituciones presidencialistas incorporan principios contradictorios: por un lado, se busca crear un poder ejecutivo fuerte y con una legitimidad de origen suficiente como para imponerse frente a los intereses particulares representados en el Congreso; por el otro, esas mismas constituciones reflejan una profunda desconfianza hacia la personalización del poder. En palabras del autor, "dicha contradicción introduce una dimensión de conflicto que no puede explicarse cabalmente por las circunstancias socioeconómicas, políticas o ideológicas" (Linz, 1990, p. 15). Esta paradoja, sostiene Linz, vuelve al presidencialismo un sistema rígido, en contraste con el parlamentarismo, donde existe una mayor flexibilidad en el proceso político.

En segundo lugar, están las elecciones de suma-cero. Desde su perspectiva, el sistema presidencialista opera según la regla "todo al ganador", convirtiendo la política en un juego de suma cero. Quien gana las elecciones concentra para sí todo el poder ejecutivo, mientras que quien pierde queda excluido durante todo el período de mandato presidencial, sin ningún acceso al gobierno. En contraste, en el sistema parlamentario es mucho más habitual compartir el poder y formar coaliciones de gobierno.

En tercer y último lugar, Linz desarrolla el tema de la estabilidad. Este argumento sostiene que en el sistema presidencialista es extremadamente difícil reemplazar a un presidente que perdió la confianza de su partido o del pueblo, señalando que "la flexibilidad frente a situaciones constantemente cambiantes no es precisamente el mayor valor del presidencialismo" (Linz, 1990, p. 25). En cambio, en el sistema parlamentario un primer ministro que pierde la confianza o se ve envuelto en un conflicto puede ser removido de manera mucho más sencilla que "un presidente deslegitimado e impopular.

El siguiente trabajo analizado pertenece a **Gabriel Negretto** y lleva por nombre *Origen y efectos de la reforma de 1994 / Una reflexión en torno a la atenuación del presidencialismo* (2014). En su escrito, entiende que la reforma de 1994 falló en su intento de atenuar el presidencialismo. Para llegar a esa conclusión, parte del análisis en el que sostiene que evaluar una reforma constitucional mirando únicamente sus orígenes es un error, debido a que esta no es un contrato que se cumple o incumple de manera mecánica, sino que existe un contexto político, social e institucional que juega un factor fundamental en su desarrollo e implementación. Es decir, para entender por qué la reforma constitucional de 1994 no cumplió lo que prometía, no es suficiente evaluar el Pacto de Olivos —su origen— sino también qué hicieron los gobiernos subsiguientes con las instituciones creadas por la reforma.

Para el autor, un ejemplo de esto fueron los decretos de necesidad y urgencia. En lugar de limitarlos, la reforma los constitucionalizó y los legitimó, permitiendo que presidentes como Menem, De la Rúa, Kirchner y Fernandez los utilizaran con frecuencia y haciendo evidente que el control del Congreso sobre esa herramienta era, en los hechos, casi inexistente.

Otro ejemplo que el autor utilizó como evidencia fue la introducción de la figura del Jefe de Gabinete. El objetivo de su creación fue descentralizar el poder presidencial, pero el ejercicio del cargo a través del tiempo demostró que estuvo lejos de funcionar como un fusible presidencial. Como señala Negretto (2014) "A poco de sancionarse la reforma, Menem convirtió al Jefe de Gabinete, una de las instituciones creadas para moderar y descentralizar el poder presidencial, en un simple asistente administrativo del presidente"(p.1).

El trabajo *La división o separación de poderes (de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad)*, publicado en 2016, cuya autoría pertenece a **Valeria Anselmino** realiza un recorrido

acerca del concepto de separación de poderes utilizando como referencia a autores como Montesquieu, Aristóteles, Polibio, Cicerón y Locke, entre otros. Luego, la autora plantea los antecedentes nacionales que influyeron en la temprana incorporación del principio de división de poderes en Argentina. En primer lugar, menciona a Artigas, ya que "es el primero que estructura en el Plata la fórmula tripartita de división de poderes al modo clásico de Montesquieu" (Anselmino, 2016, p. 192). En segundo lugar, introduce a Esteban Echeverría quien, entre los exponentes de la doctrina de Mayo, concebía una división de la potestad social en tres grandes poderes: "el legislativo representa la razón del pueblo, el judicial su justicia, el ejecutivo su acción o voluntad; el primero labra la ley, el segundo la aplica, el tercero la ejecuta" (Echeverría, citado en Anselmino, 2016, p. 192). Finalmente, incorpora la figura de Juan Bautista Alberdi, quien sostenía que, "para que sus procuradores no abusen del ejercicio de la soberanía delegada en sus manos, el pueblo reparte en diferentes mandatarios los varios modos con que ella puede ser practicada" (Alberdi, citado en Anselmino, 2016, p. 192).

La autora continúa explicitando cómo este principio fue incorporado en la Constitución de 1853 y los cambios que se introdujeron con la reforma constitucional de 1994, los cuales absorbieron o profundizaron las funciones de los poderes tradicionales.

En otro orden de ideas, Anselmino sostiene y argumenta nueve situaciones en las que uno de los poderes del Estado puso en riesgo el principio de división de poderes. Entre estos casos se encuentran: la falta de rendición de cuentas del Jefe de Gabinete ante el Congreso Nacional, la falta de respuesta por parte de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) a los informes requeridos por la Auditoría General de la Nación (AGN), la consideración por parte del Poder Ejecutivo de que determinados fallos judiciales no eran de cumplimiento obligatorio, y la utilización irregular de los decretos de necesidad y urgencia, entre otros.

Finalmente, la autora concluye que, durante el período 2003-2015, las acciones y el funcionamiento institucional previamente descritos procuraron desmarcarse de los límites que la Constitución establece. En sus palabras: "se realizan actos y se promueven iniciativas normativas (leyes, decretos, resoluciones) que desnaturalizaron y echaron por tierra uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema constitucional: la fragmentación del poder" (Anselmino, 2016, p. 201).

El trabajo publicado por **Juan Scarrambreg** en (2019), denominado *"¿Atenuando el presidencialismo? Algunos apuntes sobre presidentes, constituciones y reformas"* hace foco también en la cuestión del presidencialismo. El texto examina el escenario político de la última reforma y compara las etapas previa y posterior del presidencialismo en Argentina. Esto le sirve para respaldar su postura sobre la ineficacia de los cambios constitucionales para limitar las facultades presidenciales.

En la descripción del presidencialismo previa a la reforma, Scarramberg observa que los orígenes de este sistema en Argentina implicaron una ruptura respecto al modelo norteamericano. Los años de lucha entre unitarios y federales generaron la necesidad de consolidar una autoridad nacional fuerte como requisito fundamental del diseño constitucional. Las facultades otorgadas al presidente para expedir reglamentos de ejecución, desechar proyectos, indultar, intervenir provincias y declarar el estado de sitio lo evidencian de forma clara. Al respecto, el autor cita a Carlos Nino, quien sostenía que la característica central de la estructura del poder en el país era la constitución de un sistema “hiperpresidencialista”, en el que el presidente de la Nación “absorbe funciones que deberían corresponder al Congreso de la Nación, a la judicatura, o a los gobiernos provinciales”.

Luego de la reforma, el autor sostiene que, si bien se introdujeron modificaciones al sistema y a las atribuciones con las que contaba el titular del Ejecutivo, estas no alteraron la esencia del modelo, sino que lo profundizaron. Para dar cuenta de ello, utiliza la figura del Jefe de Gabinete y la constitucionalización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) como ejemplos centrales.

Por último, se presenta el trabajo denominado *A treinta años de la reforma constitucional argentina (1994-2024). Balance y prospectiva* de **Cristian Altavilla**, publicado en 2024.

En el artículo se presenta un balance a treinta años de la reforma constitucional de 1994 en materia de derechos, garantías e instituciones de poder, realizando una revisión de las modificaciones, supresiones y enmiendas al texto original de 1853.

Respecto a la presente tesis, se destaca la indagación sobre las medidas destinadas a morigerar el presidencialismo. El autor expone la reducción del mandato, el nuevo sistema de elección, la reglamentación de los DNU y la delegación legislativa, además del refuerzo de los mecanismos de control con la creación de la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Jefe de Gabinete y la autonomía del Ministerio Público.

En este sentido, tras analizar dichas reformas, el autor concluye que el intento de atenuar el presidencialismo no solo falló, sino que el fenómeno se agravó. Para validar esta postura, señala la deficiente reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia y del Consejo de la Magistratura. Asimismo, resalta el incumplimiento de mandatos constitucionales concretos, como la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo y la irregularidad en la rendición de cuentas por parte del Jefe de Gabinete ante el Congreso.

Desarrollo:

2. Núcleo de Coincidencias Básicas

La negociación: el Pacto de Olivos

El Pacto de Olivos fue el resultado de una negociación política entre las dos fuerzas políticas más representativas del electorado argentino en 1993: El justicialismo conducido por el entonces presidente Carlos Menem y el radicalismo, presidido por su antecesor en el cargo: Raúl Alfonsín.

Resulta este Pacto el producto de dos estrategias políticas desplegadas por ambos líderes en distintos tiempos, ninguna de las cuales evidenciaba posibilidades ciertas de éxito de forma inmediata. En 1986, Alfonsín había proyectado, apoyado en las buenas señales iniciales del plan Austral, dos iniciativas políticas de fuerte impacto: el traslado de la ciudad capital al distrito de Carmen de Patagones - Viedma y la reforma de la Constitución Nacional.

El primer proyecto fue aprobado por el Congreso de la Nación en 1987 pero la crisis económica de los últimos años de su mandato hizo imposible su materialización. Para la reforma de la Constitución era necesario contar con una mayoría agravada del Congreso que la oposición justicialista no iba a brindar, ya que podría servir a los propósitos reeleccionistas de Alfonsín y la figura del caudillo radical aún se erguía solitariamente como emblema del único candidato triunfante sobre el justicialismo en toda su historia.

En 1993, ya presidente Menem, era ahora el justicialismo el que ambicionaba una reforma con claros propósitos reeleccionistas, pero aun cuando contaba con un margen de maniobra mayor de votos en el parlamento, para obtener los dos tercios necesitaba del acuerdo radical. No fue el camino del consenso la primera estrategia desplegada por el líder riojano; negociaba con un sector radical la abstención para poder alcanzar los dos tercios de los miembros presentes pero, a su vez, no descartaba la convocatoria a un plebiscito que le habilitara la posibilidad de reelección.

El método del plebiscito según Alcantara Saenz (1994) contenía, al menos, cuatro elementos que distorsionaban profundamente el régimen existente y podían acarrear consecuencias negativas.

En primera instancia, dicha acción representaba una vulneración explícita de los procedimientos de enmienda taxativamente establecidos en la Carta Magna. Asimismo, se generaba una fractura en la élite política al prescindir de la búsqueda de un consenso transversal sobre un pilar fundamental del ordenamiento institucional. Por otra parte, la implementación de un plebiscito amenazaba con exacerbar la fragmentación y polarización de la sociedad argentina, asumiendo el riesgo de ratificar un marco constitucional carente de legitimidad para un sector significativo de la ciudadanía. Finalmente, no existían garantías de

que un resultado favorable lograra vincular o doblegar la voluntad del Poder Legislativo, escenario que habría desencadenado una crisis institucional de consecuencias imprevisibles.

Ante este panorama, Alfonsín, advirtiendo que la posición de la UCR no era homogénea, ya que algunos apoyaban la necesidad de la reforma y otros se declaraban prescindentes, decidió avanzar para no perder la conducción del partido y, al mismo tiempo, poder condicionar el apoyo del radicalismo a una reforma que contemplara los cambios que él había imaginado en su mandato, tendientes a una atenuación del presidencialismo.

La situación planteada ofrecía a ambos líderes un margen de ganancia: Alfonsín se mantenía en la conducción de la UCR al tomar la iniciativa del acuerdo, desalentaba fracturas del partido y la posibilidad de liderazgos alternativos por el momento; Menem se aseguraba la posibilidad de la reelección y de forma similar consolidaba su liderazgo postergando una sucesión inmediata en manos de Duhalde, quien aparecía como el próximo candidato justicialista a la presidencia de no mediar el Pacto.

Núcleo de Coincidencias Básicas: desarrollo y contenido

El Núcleo de Coincidencias Básicas (NCB) nació de la ratificación por parte de la UCR y del PJ de que existían puntos sobre los cuales había un acuerdo firme y otros que requerían mayor consideración y debate. Esto derivó en un conjunto de reformas que debían aceptarse o rechazarse en bloque sin posibilidad de modificaciones y por otro lado una serie de temas habilitados para que se trataran por la convención constituyente.

La decisión de diseñar el Núcleo como un paquete cerrado respondió a una lógica política concreta. El radicalismo, en su carácter de fuerza minoritaria, exigió garantías de cumplimiento antes incluso de votarse la ley declarativa de la reforma, dado que esa instancia legislativa requería una mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara, superior a la mayoría simple propia de la Convención. La garantía adoptada fue el mecanismo de votación conjunta: la aprobación del Núcleo implicaba la incorporación constitucional de la totalidad de sus puntos, mientras que su rechazo significaba el mantenimiento íntegro del texto constitucional vigente. (García Lema, 1994).

El NCB contó con 13 puntos centrales los cuales fueron incluidos en el artículo 2 de la ley 24.309. Estos fueron: la atenuación del sistema presidencialista con la inclusión de la figura del Jefe de Gabinete, la reducción del mandato presidencial a 4 años con reelección inmediata por un solo período, la eliminación del requisito confesional para ser presidente de la nación, la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, la elección directa por doble vuelta del presidente y vicepresidente de la Nación, la elección directa del intendente (de allí en adelante Jefe de Gobierno), la regulación de la facultad presidencial de dictar reglamentos de necesidad y urgencia, el Consejo de la Magistratura, la designación y remoción de magistrados federales, el control de la administración pública de la mano de la Auditoría General de la Nación, el establecimiento de

mayorías especiales para la sanción de leyes que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos y finalmente la reglamentación de la intervención federal.

Ley 24.309

La Ley 24.309 fue la norma jurídica formal sancionada por el Congreso de la Nación que declaró la necesidad de la reforma constitucional. En esta no solo se incluyó el Núcleo de Coincidencias Básicas (artículo 2), sino que, en su artículo 3, se habilitó a la Convención Constituyente a tratar determinados temas, tales como: el fortalecimiento del régimen federal, la autonomía municipal, la incorporación del Defensor del Pueblo, el Ministerio Público como órgano extrapoder y la preservación del medio ambiente, entre otras cuestiones.

A lo largo del texto legal también destacan: el artículo 8, mediante el cual se convoca al pueblo argentino a la elección de Convencionales Constituyentes, y el artículo 12, que establece a las ciudades de Santa Fe y Paraná como sedes de la Convención.

3. Jefatura de Gabinete de Ministros

Génesis y Objetivos Institucionales

La instauración de una figura semejante a la de un jefe de gobierno o ministro coordinador con responsabilidad parlamentaria no fue una consecuencia exclusiva del Pacto de Olivos, sino que reconoce antecedentes en el proyecto reformista del alfonsinismo. Esta iniciativa pretendía introducir mecanismos de transición hacia un presidencialismo atenuado o un régimen semiparlamentario, con el fin de morigerar la excesiva concentración de facultades que, bajo el juicio de dicho sector político, detentaba el titular del Ejecutivo en el esquema constitucional histórico. La reforma alfonsinista buscaba que este ministro coordinador actuara como vínculo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, proveyendo un mecanismo de relevo institucional ante crisis políticas que evitara la remoción directa del Presidente.

Durante el periodo 1986-1987, el Consejo para la Consolidación de la Democracia elaboró propuestas con un marcado sesgo anti presidencialista. En dicho diseño original, inspirado en el modelo de la Quinta República Francesa, el jefe de gobierno se perfilaba como una figura con legitimidad propia, designado y sostenido por el Parlamento, operando así como un contrapeso efectivo a la autoridad presidencial y permitiendo la cohabitación como dispositivo de gobernabilidad.

Este enfoque respondía a la inestabilidad institucional observada entre 1930 y 1983, periodo en el cual las crisis de legitimidad recaían unívocamente sobre la figura presidencial. Dada la extensión del mandato de seis años y la rigidez del sistema, estas tensiones derivaron recurrentemente en la interrupción del orden constitucional y en quiebres cívico-militares.

Discrepancia entre el Diseño Original y la Normativa Vigente

La incorporación de la figura en el artículo 100 de la Constitución de 1994 representó una sustancial desviación respecto del ideal académico previo. Serrafiero (2003) sostiene que el diseño resultante del Pacto de Olivos distó significativamente tanto del modelo propuesto por el Consejo como del sistema semipresidencialista francés. Para la facción justicialista, la Jefatura de Gabinete constituía, en esencia, un órgano de desconcentración administrativa supeditado a la voluntad presidencial, y no una instancia de poder autónomo. El resultado fue una institución híbrida que, como indica Agenda Pública (2022), reflejó un equilibrio de fuerzas en la Convención Constituyente que terminó por engendrar una figura ambigua, cuya relevancia sería progresivamente erosionada por la praxis política.

Incluso el convencional constituyente Ricardo Gil Lavedra reconoció la ausencia de un consenso pleno sobre la atenuación del presidencialismo, lo cual derivó en una redacción "defectuosa y confusa" que la doctrina y la conducta de los poderes terminaron por vaciar de contenido institucional. La evidencia empírica es elocuente: entre 1995 y 2026 se sucedieron 21 Jefes de Gabinete, con un promedio de gestión apenas superior al año, lo que denota una alta vulnerabilidad política de la figura.

Presidencia de Carlos Menem (1995-1999)	
Eduardo Bauzá	8 de julio de 1995 – 5 de junio de 1996
Jorge Rodríguez	5 de junio de 1996 – 10 de diciembre de 1999
Presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001)	
Rodolfo Terragno	10 de diciembre de 1999 – 6 de octubre de 2000
Chrystian Colombo	6 de octubre de 2000 – 20 de diciembre de 2001
Presidencias de la crisis (2001-2003)	
Humberto Schiavoni	Adolfo Rodríguez Saá
Luis Lusquiños	Adolfo Rodríguez Saá
Jorge Capitanich	Eduardo Duhalde
Alfredo Atanasof	Eduardo Duhalde
Presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015)	
Alberto Fernández	2003-2008 — <i>El de mayor permanencia continua</i>
Sergio Massa	2008-2008
Aníbal Fernández	2009-2011
Juan Manuel Abal Medina	2011-2013
Jorge Capitanich	2013-2013
Aníbal Fernández	2015
Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019)	
Marcos Peña	10 de diciembre de 2015 – 10 de diciembre de 2019
Presidencia de Alberto Fernández (2019-2023)	
Santiago Cafiero	10 de diciembre de 2019 – 20 de septiembre de 2021
Juan Manzur	20 de septiembre de 2021 – 15 de febrero de 2023
Agustín Rossi	15 de febrero de 2023 – 10 de diciembre de 2023
Presidencia de Javier Milei (2023-Presente)	
Nicolás Posse	10 de diciembre de 2023 – mayo 2024
Guillermo Francos	Mayo 2024 – Octubre 2025
Manuel Adorni	Desde 31 de octubre de 2025

Imagen de autoría propia

La Jefatura de Gabinete como Apéndice del Ejecutivo

El obstáculo estructural más profundo de la figura reside en su subordinación jerárquica. El artículo 99, inciso 7, de la Constitución Nacional faculta al Presidente para designar y remover al Jefe de Gabinete de manera discrecional. Esta dependencia convierte al funcionario en un subordinado, lo que invalida cualquier pretensión de control efectivo sobre el Ejecutivo. Como se ha señalado, resulta paradójico pretender que una autoridad ejerza una función de controlante cuando depende jerárquicamente del sujeto controlado.

La asimetría en los mecanismos de remoción subraya esta jerarquía: mientras el Presidente puede desplazar al jefe de Gabinete mediante un acto unilateral, el Congreso requiere de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras, una exigencia procedimental de difícil consecución en contextos de fragmentación legislativa. En consecuencia, la rendición de cuentas ante el Parlamento ha quedado reducida, en la práctica, a una formalidad burocrática sin consecuencias institucionales.

El Incumplimiento del Deber de Información al Congreso

La coordinación entre poderes a través del Jefe de Gabinete puede evaluarse mediante el cumplimiento del artículo 101 constitucional, que exige la concurrencia mensual al Congreso. No obstante, esta obligación ha sido incumplida de manera sistemática. Al analizar las métricas de asistencia, se observa que incluso los funcionarios con mayor cumplimiento —como Capitanich (57,1%) o Peña (56%)— no alcanzaron los estándares normativos previstos.

Este fenómeno evidencia una desnaturalización del principio de división de poderes (Anselmino, 2016). La anomia observada sugiere que el Congreso, por razones de afinidad partidaria, ha desistido de su prerrogativa de exigir el cumplimiento de esta obligación, convirtiendo una manda constitucional en una formalidad estéril.

Cumplimiento de los jefes de Gabinete de los informes orales al Congreso

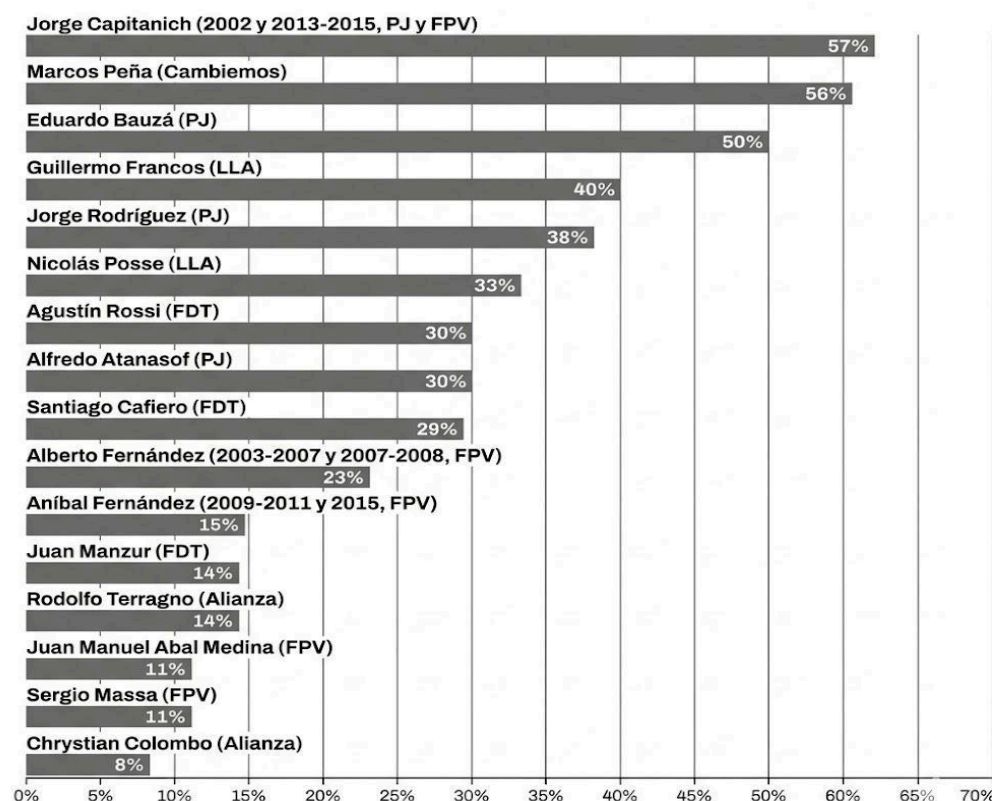


Imagen de autoría propia

El Fracaso de la "Teoría del Fusible": La Crisis de 2001

El argumento cardinal para la creación de esta figura fue su capacidad de actuar como un "fusible" institucional: un amortiguador que, ante una crisis de gravedad, fuera removido por el Congreso para descomprimir la tensión política sin afectar la investidura presidencial. La crisis de diciembre de 2001 constituyó el experimentum crucis de esta hipótesis, con resultados negativos.

De la Rúa había designado a Rodolfo Terragno para ese cargo al asumir y luego a Chrystian Colombo, quien se hallaba al frente de la Jefatura en la crisis del 2001.

Durante el colapso del gobierno de la Alianza, el Jefe de Gabinete fue un testigo inerte de la desintegración institucional. El Congreso no activó los mecanismos de remoción y la crisis se resolvió por fuera de los cauces constitucionales previstos, culminando en la renuncia del Presidente y en una sucesión vertiginosa de mandatarios. Si bien se evitó una salida por fuera de los canales democráticos tal como había sido el caso en muchas otras oportunidades

pasadas, la figura del Jefe de Gabinete y la posibilidad de su remoción, no tuvo el peso suficiente para representar un cambio de rumbo que preservara la continuidad de De la Rúa.

La conclusión de la doctrina es terminante: el Jefe de Gabinete no pudo fungir como amortiguador ante una crisis de legitimidad sistémica, demostrando la inviabilidad de la figura para contener el colapso de un régimen hiperpresidencialista.

Concentración de Poder y Discrecionalidad Administrativa

Lejos de atenuar el presidencialismo, la Jefatura de Gabinete se ha transformado, en determinados periodos, en un instrumento de hiperconcentración del poder. La delegación de competencias en materia presupuestaria y la gestión de la pauta oficial permitieron al Ejecutivo reasignar fondos de manera discrecional sin control parlamentario directo.

Este proceso de fortalecimiento de las facultades legislativas de facto del Presidente reduce al Jefe de Gabinete a un asistente administrativo de alto rango. En última instancia, la prolijidad de las atribuciones enumeradas en el artículo 100 constituye una hipertrofia nominal que encubre una realidad política persistente: la figura continúa supeditada a la voluntad discrecional del titular del Ejecutivo, careciendo de la autonomía necesaria para alterar el equilibrio de poder en el sistema constitucional argentino.

4. Auditoría General de la Nación

La Auditoría General de la Nación constituye uno de los organismos de control más relevantes introducidos por la Reforma Constitucional de 1994, y al mismo tiempo uno de los ejemplos más elocuentes de la brecha que separa el diseño institucional plasmado en el texto constitucional de su funcionamiento efectivo en la práctica política argentina. Su análisis resulta central para los propósitos de esta tesis, en tanto permite demostrar que la sola incorporación de un organismo de control en la Constitución no es condición suficiente para que ese control se ejerza de manera independiente y eficaz, cuando las fuerzas políticas que controlan el Poder Ejecutivo y el Congreso tienen incentivos permanentes para obstaculizar su funcionamiento.

Antecedentes y creación

La Constitución de 1853, en su redacción original, tomó las disposiciones sobre la hacienda pública que fueron del proyecto de Alberdi, y que comprendían: la institución del Tesoro Nacional, como caja única y descentralizada; la organización del Poder Legislativo como órgano volitivo máximo de la hacienda; la institución del Poder Legislativo, como órgano de Control Externo de la hacienda en los aspectos preventivo, concomitante y crítico o ulterior y la

institución del Poder Ejecutivo Nacional como órgano directivo y ejecutor de la hacienda. Luego se agregaron sucesivas normas que constituyeron pilares en lo relativo al control económico financiero del Estado Nacional.

La AGN como tal no fue creada por la Reforma Constitucional de 1994, sino que fue establecida previamente por la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada el 30 de septiembre de 1992. Dicha ley substituyó al Tribunal de Cuentas de la Nación, organismo que había sido creado en 1956 y que, a diferencia de su sucesor, contaba con funciones jurisdiccionales que le permitían juzgar la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, realizar controles previos y concomitantes sobre los actos de la administración, y no solo auditar hechos consumados.

Lo que la Reforma de 1994 hizo fue otorgarle rango constitucional a través del artículo 85, incorporando así al texto de la Carta Magna un organismo ya existente y elevando su jerarquía normativa. Este dato no es menor: mientras que otros organismos creados por la reforma —como el Consejo de la Magistratura o la Jefatura de Gabinete— representaron novedades institucionales, la AGN ya operaba en la práctica desde dos años antes, lo que significa que su diseño no fue producto del debate constituyente sino de una decisión legislativa previa del propio Poder Ejecutivo que luego fue incorporada al texto fundamental.

El Precepto Constitucional del Artículo 85

El Artículo 85 de la Constitución Nacional, tras la reforma de 1994, instituye que el control externo del sector público nacional —en sus dimensiones patrimonial, económica, financiera y operativa— constituye una atribución privativa del Poder Legislativo. En este marco, el examen y la opinión de dicho órgano sobre el desempeño y la situación integral de la administración pública deben fundamentarse en los dictámenes producidos por la Auditoría General de la Nación (AGN).

El texto constitucional define a la AGN como un órgano de asistencia técnica del Congreso, dotado de autonomía funcional. Asimismo, establece un mecanismo de contrapeso político al disponer que su presidencia sea designada a propuesta del partido de oposición con mayor representación legislativa. Su competencia abarca el control de legalidad, gestión y auditoría de la totalidad de la administración pública, tanto centralizada como descentralizada. Finalmente, el precepto impone una reserva de ley especial para reglamentar su creación y funcionamiento, exigiendo para su sanción la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras.

Discrepancia entre la Normatividad y la Praxis Institucional

Desde una perspectiva formal, el diseño constitucional se presenta con una ambición institucional considerable: la AGN fue concebida con autonomía técnica, liderazgo opositor y una jurisdicción de control omnicompreensiva sobre el aparato estatal.

No obstante, se advierte una tensión dialéctica entre la norma y su implementación fáctica. Como advertiera Lassalle (1994), la "constitución escrita" sólo posee validez sustantiva en la medida en que refleje la "constitución real", entendida como la distribución efectiva de las relaciones de poder en el cuerpo social. En el caso de la AGN, la distancia entre el diseño jurídico y la práctica política se ha manifestado de forma sistemática y transversal, afectando la eficacia del organismo bajo las sucesivas administraciones desde 1994 hasta el presente.

La primera falla: el control posterior como control ineficaz

El primer problema estructural de la AGN radica en que la Ley 24.156, que continúa siendo su marco normativo, establece en su artículo 117 que el control que ejerce es exclusivamente posterior, es decir, sobre hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los organismos auditados. Esto significa que la AGN audita actos consumados, no puede intervenir en tiempo real sobre la gestión en curso ni detener operaciones presuntamente irregulares. Esta limitación fue señalada con claridad ya durante el debate de la propia ley: el diputado Melchor Cruchaga advirtió en aquella oportunidad que "el control no es efectivo si es posterior.

Lorenzo y García (2019) desarrollan este argumento de manera técnica y exhaustiva. Sostienen que el control de legalidad es fundamentalmente preventivo y concomitante, y que intentar ejercerlo únicamente de manera posterior equivale a condenarlo a no ser ya un control sino un juzgamiento de una gestión ya ejecutada, que sirve para asignar responsabilidades pero no para corregir ni prevenir. Señalan además que la palabra "posterior" incluida en el artículo 117 de la Ley 24.156 se encuentra en colisión con el artículo 85 de la Constitución, que al asignar a la AGN el control de legalidad, gestión y auditoría sin precisar la oportunidad, no excluye el control previo ni concomitante. En consecuencia, la ley ordinaria estaría restringiendo lo que la Constitución no restringió, en perjuicio de la eficacia del control.

Este problema se agrava por el hecho de que los informes de auditoría que produce la AGN no son vinculantes. Su función es técnica y asesora: producen hallazgos, formulan conclusiones y elevan recomendaciones al Congreso, pero no generan obligación de cumplimiento para los organismos auditados ni consecuencias jurídicas automáticas para los funcionarios que incurrieron en las irregularidades detectadas. Tal como señala Mohadeb (2016) al analizar el funcionamiento del organismo, los informes "no son vinculantes, pero deberían generar un cambio. No siempre son "bien recibidos" por los organismos auditados, que en muchos casos ejercen resistencia activa ante los requerimientos de información de los auditores. La ausencia de consecuencias jurídicas directas convierte al control externo de la AGN en un diagnóstico

sin tratamiento: el organismo detecta la irregularidad, la reporta, y allí termina su capacidad de acción.

El Incumplimiento del mandato legislativo: La Omisión de la Ley Especial

La segunda —y fundamental— patología institucional que afecta a la Auditoría General de la Nación (AGN) radica en la omisión legislativa por parte del Congreso de la Nación. Transcurridas más de tres décadas desde la reforma constitucional de 1994, el órgano legislativo ha eludido la sanción de la ley especial que el Artículo 85 prescribe para regular la creación y el régimen de funcionamiento del ente.

Lorenzo y García (2019) examinan exhaustivamente esta inacción y postulan una tesis central para la presente investigación: la dilación no constituye un fenómeno fortuito, sino que responde a estrategias deliberadas de las sucesivas administraciones para obstaculizar y erosionar los mecanismos de control sobre sus propios actos. Esta conducta presenta un carácter transversal y supra ideológico, revelando un consenso tácito entre las fuerzas políticas que han detentado el Poder Ejecutivo: la carencia de incentivos sistémicos para robustecer un organismo cuya misión primordial es la fiscalización de su propia gestión.

Déficit de Legitimidad y Vicios de Inconstitucionalidad

La precariedad institucional se ve agravada por una inconsistencia técnica de carácter jurídico. Ante la inexistencia de la ley especial requerida, la AGN opera bajo el marco normativo de la Ley 24.156. No obstante, como advierten los autores citados, dicha norma fue sancionada en la Cámara de Diputados con una mayoría simple que no satisface el estándar de la mayoría absoluta exigido por la Constitución Nacional para las leyes orgánicas de esta naturaleza.

Consecuentemente, el marco regulatorio vigente desde 1992 padece un vicio de inconstitucionalidad de origen que no ha sido subsanado por el legislador. Bajo la lente teórica de Lassalle, se evidencia una dicotomía insalvable: mientras que el texto constitucional proyectó un organismo blindado por consensos políticos amplios y mayorías agravadas, la "constitución real" ha optado por perpetuar una norma preconstitucional. Esta maniobra garantiza que la AGN actúe bajo un andamiaje jurídico sensiblemente más laxo y vulnerable de lo que el mandato fundacional estipula.

La Injerencia del Ejecutivo y la Disfuncionalidad del Control Dual

El sistema de control del sector público se divide en dos estructuras que, en la práctica, tienden a bloquearse mutuamente antes que complementarse. Este esquema se divide entre el control externo, ejercido por la AGN bajo la órbita del Poder Legislativo, y el control interno, radicado en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) bajo la dependencia directa del Poder

Ejecutivo. Si bien este diseño teórico aspira a un sistema de controles cruzados, la evidencia empírica demuestra que la dependencia jerárquica de la SIGEN respecto a la Presidencia incentiva la obstaculización de las labores de fiscalización del órgano opositor.

El episodio más documentado de esta asimetría ocurrió en el año 2010. En aquel ejercicio, la AGN requirió a la SIGEN la remisión de la totalidad de los informes de auditoría producidos durante 2009, con el propósito de integrarlos a sus bases de datos y dar cumplimiento a sus funciones de control externo. La conducción de la SIGEN, en una maniobra de opacidad institucional, denegó sistemáticamente el acceso a dicha documentación bajo el argumento de la protección de datos personales, procediendo simultáneamente a la remoción de los informes de acceso público de su portal web.

Ante esta situación de anomia institucional, el titular de la AGN se vio obligado a judicializar el conflicto, interponiendo una demanda fundamentada en la desobediencia a los preceptos constitucionales y el incumplimiento de la Ley de Administración Financiera (La Nación, 2010). Este escenario resulta paradigmático: el órgano de control externo del Estado debió litigar contra el órgano de control interno del propio Estado para acceder a información pública. En este contexto, la AGN fue tratada por el oficialismo no como un agente de transparencia, sino como un antagonista político pasible de ser obstruido.

Anselmino (2016) categoriza este episodio como una desnaturalización del principio de división de poderes, señalando que la reticencia de la SIGEN constituye una expresión manifiesta de los mecanismos mediante los cuales el Poder Ejecutivo procura eludir los límites constitucionales.

Desde una perspectiva madisoniana, este suceso ilustra con precisión la tesis central de este trabajo: la eficacia del sistema de checks and balances se erosiona cuando la convergencia política entre el Ejecutivo y la mayoría legislativa desactiva los incentivos para el control. En última instancia, la arquitectura constitucional de controles cruzados queda supeditada a la voluntad del poder político, perdiendo su capacidad coercitiva frente a una hegemonía partidaria que coloniza simultáneamente diversas instancias del Estado.

La Configuración del Colegio de Auditores

La gobernanza de la AGN recae en un Colegio de Auditores integrado por siete miembros: seis designados por las cámaras legislativas (tres por la Cámara de Diputados y tres por el Senado) y un presidente cuya nominación corresponde al partido de oposición con mayor peso parlamentario. Si bien el espíritu de esta arquitectura institucional aspiraba a evitar la hegemonía del oficialismo, en términos empíricos el mecanismo de designación replica la proporcionalidad parlamentaria. En consecuencia, cuando una fuerza política detenta el control de ambas cámaras, captura simultáneamente la composición del Colegio de Auditores.

Desprofesionalización y Crisis de Continuidad Institucional

La problemática trasciende los periodos de mayoría legislativa. El proceso de selección de auditores ha sido recurrentemente instrumentalizado como una instancia de negociación política entre bloques, disociando la designación de criterios técnicos o de idoneidad profesional. Un hito que ilustra esta degradación ocurrió en diciembre de 2025, cuando la Cámara de Diputados procedió a la designación de tres auditores en una sesión carente de debate y dictamen previo, un proceder interpretado por la doctrina y la prensa especializada como un factor de erosión a la calidad institucional (La Nación, 2025).

Aún más crítica fue la situación verificada a inicios de 2025, tras la caducidad de los mandatos de seis de los siete auditores. La incapacidad de las fuerzas políticas para alcanzar consensos mínimos derivó en una acefalía funcional que se prolongó durante meses. Esta parálisis administrativa tuvo consecuencias directas sobre la eficacia del control: el Plan Anual de Auditorías —que contemplaba la supervisión de áreas estratégicas como el Banco Central y el Ministerio de Defensa— quedó en suspenso. Se presenta así una contradicción ontológica: un órgano instituido para la fiscalización permanente del Estado queda inmovilizado por las propias disfunciones de la política partidaria.

La composición política del Colegio de Auditores

La lógica del diseño de composición era garantizar que el organismo no quedara bajo el control exclusivo del oficialismo. Sin embargo, en la práctica el mecanismo de designación reproduce la lógica de la representación parlamentaria, lo que significa que cuando una fuerza política domina ambas cámaras del Congreso, también domina la composición de la AGN. Lorenzo y García (2019) identifican en esta dinámica una paradoja sistémica: dado que cuatro de los siete integrantes suelen responder a la coalición de gobierno, el sistema deriva en una forma de auto fiscalización del Poder Administrador, desnaturalizando la esencia del control externo.

A principios de 2026, la Auditoría General de la Nación (AGN) quedó integrada por un Colegio de Auditores presidido por Juan Manuel Olmos, acompañado por seis auditores generales tras nuevas designaciones. La composición incluye a Mónica Almada (LLA), Pamela Calletti (aliados), Juan Ignacio Forlón (UxP), Luis Naidenoff (UCR), Javier Fernández (PJ) y Mariano Piazza.

La estructura se conforma de la siguiente manera:

Presidente: Dr. Juan Manuel Olmos (propuesto por la oposición).

Auditores Generales (Colegio):

Dra. Mónica Almada: Propuesta por La Libertad Avanza.

Dra. Cinthia Pamela Calletti: Propuesta por la Cámara de Diputados.

Dr. Juan Ignacio Forlón: Propuesto por la Cámara de Diputados (Unión por la Patria).

Dr. Luis P. Naidenoff: Propuesto por la Cámara de Senadores (UCR).

Dr. Francisco Javier Fernández: Propuesto por la Cámara de Senadores (PJ).

Dr. Mariano Martín Piazza: Propuesto por la Cámara de Senadores.

5. Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es, entre todos los organismos creados o incorporados por la Reforma Constitucional de 1994, el que presenta la situación institucional más grave y al mismo tiempo la más elocuente para los propósitos de esta tesis. No se trata únicamente de un organismo que haya funcionado de manera deficiente o que haya sido vaciado progresivamente de contenido por la práctica política: se trata de un organismo que desde el año 2009 carece de titular designado conforme al procedimiento constitucional, lo que significa que durante más de quince años la Argentina operó sin uno de los instrumentos de control y defensa de derechos que la Constitución le impone sostener. Este dato, por sí solo, constituye evidencia suficiente para sostener que la introducción del Defensor del Pueblo en la reforma de 1994 no generó cambios sustanciales en la división de poderes ni en la atenuación del presidencialismo. Pero la vacancia es apenas el síntoma más visible de un conjunto de fallas que comienzan en el propio diseño constitucional del organismo y se profundizan con cada gobierno que prefirió no tener un contralor antes que acordar uno con la oposición.

Evolución Jurídica e Institucional del Defensor del Pueblo en Argentina

La institución del Defensor del Pueblo —cuya genealogía jurídica se halla en el ombudsman de tradición escandinava— se integró al sistema normativo argentino con anterioridad a la actualización de la Ley Fundamental. Su génesis legal se materializó mediante la Ley 24.284 de 1993, la cual instituyó el organismo con el propósito medular de salvaguardar los derechos humanos y las garantías constitucionales frente a eventuales arbitrariedades, acciones u omisiones del aparato administrativo estatal, ejerciendo simultáneamente una fiscalización sobre la gestión pública. Posteriormente, la Reforma Constitucional de 1994 consolidó su jerarquía al consagrarlo en el artículo 86, dotándolo de autonomía funcional operativa y una capacidad de legitimación procesal de carácter constitucional.

De acuerdo con el análisis de Pierini (2014), el sustento doctrinario de esta figura en el ámbito local se vincula directamente con la labor intelectual de Jorge Luis Maiorano. Su tesis doctoral (1986) representó el primer esfuerzo de sistematización académica del ombudsman en el país, lo que derivó en su posterior nombramiento como el primer titular de la defensoría en 1994.

Es imperativo subrayar que el lapso transcurrido entre la formulación teórica inicial y su jerarquización constitucional fue de apenas ocho años. Esta celeridad sugiere que la institución se incorporó al texto magno con un bagaje doctrinario incipiente y carente de la sedimentación

institucional que una reforma de tal envergadura suele demandar. Esta fragilidad de origen es relevante: el Defensor del Pueblo no respondió a una demanda política consolidada, sino a un proyecto académico que encontró en el Pacto de Olivos la oportunidad para ser incorporado al texto constitucional.

Análisis del Mandato y la Naturaleza Jurídica del Artículo 86

La arquitectura normativa diseñada en el artículo 86 de la Constitución Nacional posiciona al Defensor del Pueblo como un órgano de carácter independiente, cuya órbita institucional se sitúa en el Congreso de la Nación, aunque bajo un régimen de autonomía funcional absoluta que proscribire la sujeción a directivas de cualquier otro estamento del poder. Su teleología constitucional radica en la tutela efectiva de los derechos humanos y del espectro de garantías e intereses consagrados en el bloque de constitucionalidad, actuando frente a la actividad —o inactividad— de la Administración Pública, y ejerciendo una potestad de control sobre el desempeño administrativo estatal.

Para garantizar la eficacia de su cometido, se le ha otorgado legitimación procesal, permitiéndole accionar en el ámbito jurisdiccional. Su proceso de designación y remoción exige una mayoría calificada (dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras), lo que subraya la búsqueda de un consenso político amplio. Asimismo, la extensión de su mandato por un lustro, con posibilidad de una única prórroga, procura dotar a la institución de una estabilidad temporal superior a los ciclos electorales ordinarios.

La Dicotomía entre el Diseño Normativo y la Praxis Institucional

El precepto constitucional esbozaba, en términos estrictamente formales, una ingeniería institucional de notable ambición. Se pretendía instituir una figura con una independencia estructural frente a los tres poderes del Estado —incluso respecto al órgano legislativo que le da origen—, dotada de herramientas procesales robustas para la defensa de derechos de incidencia colectiva y una permanencia que garantizara la continuidad institucional más allá de las contingencias políticas. No obstante, se observa una fractura ontológica entre la regla normativa y la realidad operativa: la constitución real ha experimentado una divergencia sistemática respecto de la constitución escrita, resultando en una brecha persistente entre el ideal jurídico y la praxis institucional efectivamente desarrollada.

La Falencia Estructural Primigenia: La Ausencia de Coerción en el Control

El Defensor del Pueblo es un organismo de persuasión antes que de ejecución coercitiva. Sus competencias le permiten desplegar facultades de investigación, crítica, emisión de dictámenes, recepción de quejas y formulación de exhortaciones, además de la potestad de solicitar la cooperación de los diversos resortes del poder. No obstante, carece de la

prerrogativa de imperium para constreñir a la administración pública al acatamiento de sus sugerencias. En términos estrictamente jurídicos, ninguna entidad estatal se halla obligada a subordinarse a las resoluciones de la Defensoría, a menos que estas constituyan el presupuesto de una intervención jurisdiccional donde un magistrado emita una orden de cumplimiento perentorio.

Este esquema traduce la idiosincrasia del ombudsman escandinavo primigenio, cuya eficacia no reside en la coacción legal directa, sino en su ascendencia ética y en la movilización de la opinión pública. En ecosistemas institucionales con una cultura de rendición de cuentas (accountability) plenamente consolidada, dicha dinámica resulta operativa: las administraciones asumen las recomendaciones debido a que el costo político derivado de su inobservancia excede los beneficios de la omisión. Sin embargo, en la praxis argentina, signada por el hiperpresidencialismo que documenta Scarramberg (2019), esta lógica se ve neutralizada. Un Ejecutivo que goza de hegemonía parlamentaria y carece de incentivos para el escrutinio público puede desestimar de forma sistemática las advertencias del Defensor sin enfrentar repercusiones políticas tangibles.

El precedente jurisprudencial del fallo "Mendoza", relativo al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, constituye una evidencia palmaria de este fenómeno. Pese a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación impuso al Estado la ejecución de un programa integral de recomposición ambiental y designó al Defensor del Pueblo como actor clave en la supervisión del proceso, transcurrida más de una década y media desde el pronunciamiento, los progresos en la descontaminación resultan ostensiblemente deficitarios (Infobae, 2019). La imposibilidad fáctica del Defensor para asegurar la ejecución de las disposiciones judiciales en dicho proceso pone de relieve, con meridiana claridad, las limitaciones estructurales inherentes a la configuración del organismo.

El Segundo Déficit Estructural: La Restricción Jurisprudencial de la Legitimación Procesal

Si bien la Reforma Constitucional de 1994 consagró de manera explícita la legitimación procesal del Defensor del Pueblo —lo que inicialmente se interpretó como una expansión sustancial de su esfera de influencia—, la finalidad era permitir que el organismo trascendiera la mera recomendación para asumir un rol activo en el litigio estratégico. Esta facultad resultaba vital para la tutela de derechos ciudadanos ante afectaciones colectivas donde la acción individual resultaba inoperante. No obstante, el devenir jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha operado una restricción progresiva de esta capacidad, constriñendo la actuación de la Defensoría únicamente a los derechos de incidencia colectiva en sentido técnico y excluyéndola de aquellos supuestos donde, a pesar de existir una problemática común, prevalecen intereses de naturaleza individual homogénea.

Esta limitación interpretativa ha generado repercusiones de gran calado en la praxis jurídica. Un ejemplo paradigmático se observa en los reclamos por la actualización de haberes previsionales, donde el Máximo Tribunal desestimó la acción colectiva promovida por el Defensor. El argumento judicial sostuvo que los damnificados conservan la potestad de ejercer acciones individuales y que el organismo carece de facultades para sustituir la voluntad de los particulares en litigios de contenido estrictamente patrimonial (Palabras del Derecho, 2025). En consecuencia, la institución diseñada precisamente para mitigar la asimetría del litigio individual frente al Estado se ve impedida de intervenir en los escenarios donde la judicialización atomizada resulta más onerosa y desigual para el ciudadano. Esta tendencia se reafirma con la decisión de la Corte de excluir al organismo de la coordinación del cuerpo colegiado en la causa "Mendoza", fundamentando dicha exclusión en una supuesta carencia de legitimación procesal suficiente (Infobae, 2019).

Como destaca Dialnet (2022), este fenómeno de erosión facultativa se ve agravado por la acefalía institucional. La vacancia prolongada en la titularidad del cargo ha acarreado secuelas funcionales críticas, puesto que, ante la ausencia de un defensor designado, el organismo se ve imposibilitado para desplegar plenamente las prerrogativas que le confiere la Carta Magna. Se produce así un círculo vicioso de debilitamiento institucional: el recorte de las facultades jurisprudenciales y la falta de designación política se retroalimentan, reduciendo la relevancia pública e impacto del ente y postergando, por consiguiente, la urgencia de normalizar su conducción en el debate parlamentario.

El Tercer Déficit: La Acefalía Prolongada como Manifestación de una Convergencia Política Tácita

La dimisión de Eduardo Mondino a finales de 2008, motivada por su incursión electoral en los comicios legislativos de 2009, marcó el inicio de una vacancia ininterrumpida en la titularidad del Defensor del Pueblo.

A lo largo de este periodo, tres administraciones de orientaciones ideológicas divergentes —los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández— se sucedieron sin que el Poder Legislativo lograra normalizar la conducción del organismo. No fue sino hasta agosto de 2025 que, ante la exhortación formal de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso activó los mecanismos de designación que habían permanecido en un estado de parálisis durante dieciséis años (Perfil, 2025).

La interpretación convencional de esta problemática suele centrarse en el rigor del procedimiento de nombramiento: la necesidad de alcanzar una mayoría calificada de dos tercios en ambas Cámaras representaría un obstáculo insalvable ante la fragmentación política. No obstante, esta interpretación resulta insuficiente para explicar la raíz del fenómeno. El

requisito de mayorías agravadas fue concebido originalmente como una garantía de pluralismo y respaldo transversal, evitando la cooptación partidaria del ente. Por lo tanto, la vacancia persistente no debe atribuirse a una falla en el diseño procedimental, sino a una determinación política deliberada de los actores de turno, quienes priorizaron la inexistencia del cargo antes que la negociación de una figura de control con las fuerzas opositoras.

Siguiendo la premisa de Guthmann respecto al Ministerio Público, se advierte que ningún Ejecutivo posee incentivos intrínsecos para potenciar una estructura cuya misión es, precisamente, la fiscalización de su propia administración. Bajo la lógica de Weber (2019), donde la acción política se orienta por la aspiración y conservación del poder, un organismo institucionalizado para impugnar el ejercicio de dicho poder rara vez encontrará en los gobernantes a sus promotores. En este sentido, el kirchnerismo, el macrismo y el peronismo subsiguiente exhibieron una notable uniformidad pragmática: durante más de una década, todos los sectores prefirieron una Defensoría acéfala y debilitada antes que una institución con un titular con plena capacidad para auditar la gestión pública.

Las secuelas de esta acefalía para la salud republicana son de extrema gravedad. En ausencia de un titular designado bajo el rigor constitucional, el organismo queda despojado de su legitimación procesal, viéndose impedido de promover acciones judiciales en defensa de intereses colectivos o de representar a la ciudadanía con la autoridad que emana de la Carta Magna. La institución subsiste formalmente en el plano jurídico, pero se ha desvanecido en la praxis política. Tal como sostiene Altavilla (2024), la inobservancia de mandas constitucionales explícitas —con el caso del Defensor como paradigma— funciona como un indicador inequívoco de que las tentativas por morigerar el presidencialismo no solo resultaron infructuosas, sino que el fenómeno de concentración del poder se ha visto intensificado.

El Cuarto Déficit: La Exhortación Jurisdiccional como Testimonio del Colapso Institucional

En agosto de 2025, al dictaminar sobre una causa relativa a la movilidad previsional en la que la Defensoría del Pueblo pretendía ejercer la representación colectiva de los damnificados, la Corte Suprema de Justicia incorporó una exhortación formal dirigida al Poder Legislativo. En dicha sentencia, se instó al Congreso a normalizar la titularidad del organismo y a sancionar una reglamentación específica para los procesos colectivos (Palabras del Derecho, 2025). En este contexto, el magistrado Ricardo Lorenzetti subrayó que la desmesurada dilación en la resolución de dicho proceso encontraba su causa raíz en la acefalía sistémica que afecta a la conducción del Defensor del Pueblo de la Nación.

Este suceso resulta de una relevancia analítica mayúscula por diversos factores. Por un lado, pone de manifiesto que la vacancia institucional no constituye una mera irregularidad

administrativa, sino que genera perjuicios jurídicos tangibles que impactan en la arquitectura del sistema: expedientes judiciales paralizados, derechos de incidencia colectiva huérfanos de tutela y dispositivos de control que han debido ser reconfigurados ante la inexistencia de su actor natural. Por otro lado, el episodio revela una anomalía en el equilibrio de poderes, al ser necesaria la interpelación del máximo tribunal para recordarle al Congreso una obligación constitucional perentoria que arrastra dieciséis años de inobservancia. El hecho de que la Corte Suprema deba demandar al Legislativo el acatamiento de la Ley Fundamental en esta materia constituye una prueba fáctica de la disociación entre la normatividad constitucional y la praxis institucional, fenómeno que representa el eje central de este análisis.

6. Consejo de la Magistratura

El Consejo de la Magistratura: Complejidad institucional y deriva funcional

Dentro del ecosistema institucional instituido por la Reforma Constitucional de 1994, el Consejo de la Magistratura se erige como el organismo de mayor complejidad analítica. Esta singularidad no deriva únicamente de la vastedad de sus competencias, sino de que su devenir histórico constituye, per se, una validación empírica de la hipótesis central de este trabajo. A diferencia de otros entes cuyo déficit operativo respondió primordialmente a una omisión legislativa —caracterizada por la renuencia de los actores políticos a dotarlos de la autonomía necesaria—, el Consejo de la Magistratura ha padecido una degradación por vía de acción. Ha sido destinatario de sucesivas modificaciones normativas supeditadas a las coyunturas del poder ejecutivo vigente, al extremo de que el máximo tribunal de la Nación debió declarar la inconstitucionalidad de dos de dichas reformas. En consecuencia, el órgano cuya teleología era la despolitización del proceso de selección de magistrados terminó transmutando en un escenario de disputa partidaria incesante.

Recorrido histórico: El diagnóstico previo a la reforma

El paradigma de designación de magistrados anterior a 1994 se caracterizaba por un carácter estrictamente político-discrecional. Bajo el esquema original, la prerrogativa de postulación residía exclusivamente en el Poder Ejecutivo, mientras que la aprobación o rechazo recaía en el Senado. Este mecanismo carecía de procesos de selección basados en concursos públicos de oposición y antecedentes, prescindiendo de criterios técnicos objetivos y de instancias evaluadoras autónomas. Como corolario, la configuración del Poder Judicial presentaba una dependencia intrínseca respecto de los vínculos de afinidad entre los candidatos y la administración de turno.

Autores como Méndez Montenegro y Rotenberg (2013) subrayan que esta problemática alcanzó su apogeo durante el período menemista, tornándose especialmente manifiesta con la ampliación de la Corte Suprema de cinco a nueve integrantes en 1990. Este movimiento permitió la consolidación de la denominada "mayoría automática" mediante el nombramiento de jueces consustanciados con la agenda oficialista. Fue precisamente este escenario de crisis de legitimidad el que generó, en la Convención Constituyente de 1994, el consenso necesario para instituir un órgano encargado de la gestión judicial con independencia del poder central.

Configuración dogmática y principios rectores

El diseño arquitectónico adoptado por la Convención —con una marcada influencia del modelo del Consejo de la Magistratura español— se cimentó sobre cuatro principios: el equilibrio estamental, el pluralismo, la representación técnica de los sectores corporativos y la legitimación popular. En este sentido, el Artículo 114 del texto constitucional reformado prescribió una integración periódica que garantizara la paridad entre los estamentos de origen político (derivados del sufragio), el cuerpo de magistrados de diversas instancias y los profesionales de la matrícula federal, integrando asimismo a referentes del ámbito académico y científico.

Las facultades conferidas al cuerpo colegiado incluyeron la selección de magistrados mediante concurso, la gestión presupuestaria y operativa del Poder Judicial, la potestad disciplinaria sobre los jueces y la facultad de iniciar procedimientos de remoción

En términos institucionales, la emergencia del Consejo de la Magistratura representó una retracción significativa de las atribuciones históricas de los tres poderes tradicionales: sustrajo facultades de designación al Ejecutivo y al Senado, y despojó al Poder Judicial de su propia autogestión administrativa, en pos de un sistema de frenos y contrapesos más sofisticado.

La génesis del déficit institucional: Dilación legislativa y asimetría representativa

La arquitectura institucional del Consejo de la Magistratura, según lo estipulado por el Artículo 114 de la Constitución Nacional, delegaba en el Congreso la responsabilidad de dictar una ley especial que reglamentara su composición y funcionamiento, exigiendo para ello una mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara. No obstante, la operatividad de este precepto sufrió una dilación significativa, materializándose recién en 1996, dos años después de la sanción del texto constitucional. Cuando finalmente se promulgó la Ley 24.937 en diciembre de 1997 —entrando en vigor en 1998—, el diseño normativo resultante se distanció del canon de equilibrio exigido por el constituyente.

Dicha norma instituyó un cuerpo de veinte integrantes con una configuración cuya balanza se inclinaba hacia el sector político:

Presidencia: A cargo del titular de la Corte Suprema de Justicia.

Estamento Legislativo: Cuatro senadores y cuatro diputados.

Estamento Técnico-Profesional: Cuatro magistrados y cuatro abogados.

Poder Ejecutivo: Un representante directo.

Ámbito Académico: Dos representantes del sector científico-universitario.

Bajo esta estructura, los actores de extracción política (legisladores y delegados del Ejecutivo) consolidaron un bloque de nueve escaños sobre veinte. Esta proporción, que rozaba la mitad del quórum total, representó un detrimento del equilibrio sistémico que la Ley Fundamental demandaba. Como destaca la publicación de Alonso (2013), desde su génesis reglamentaria, el Consejo priorizó una hegemonía de la representación política en desmedro de los estamentos técnicos, lo cual condiciona su funcionamiento y neutralidad desde el momento de su instalación.

Tensión funcional y legitimidad de origen

A la precariedad del diseño normativo se sumó una circunstancia simbólica y fáctica de gran relevancia: la presidencia del organismo en su composición inaugural de 1998 fue asumida por el entonces presidente de la Corte Suprema, Julio Nazareno. Su figura resultaba intrínsecamente controversial, dado que era uno de los magistrados promovidos durante la administración de Carlos Menem y pieza clave de la denominada "mayoría automática".

Este hecho introdujo una paradoja institucional inmediata. Se generó una tensión dialéctica entre la teleología del organismo —concebido para emancipar la gestión judicial de la órbita del Poder Ejecutivo— y la impronta de quien encabezó sus primeros pasos. La presencia de Nazareno al frente de la institución no solo simbolizaba la persistencia de las estructuras de poder que la reforma de 1994 pretendía desarticular, sino que también sembró dudas sobre la capacidad del Consejo para erigirse como un contrapoder efectivo frente a las influencias gubernamentales en sus estadios embrionarios.

La quiebra del equilibrio estamentario: La reforma de 2006 y la hegemonía del poder político

Durante la presidencia de Néstor Kirchner, el escenario institucional del Consejo de la Magistratura experimentó su primera alteración sustantiva mediante la sanción de la Ley 26.080 en 2006. El argumento oficial que vertebró esta iniciativa se fundamentaba en la necesidad de dotar al organismo de una mayor eficiencia operativa y dinamismo procesal a través de una reducción en su composición numérica. No obstante, la arquitectura resultante de

trece miembros, lejos de subsanar los déficits previos, profundizó la asimetría representativa al robustecer de manera determinante la presencia del estamento político.

La nueva configuración quedó estratificada de la siguiente forma:

Estamento Legislativo: Seis legisladores (tres senadores y tres diputados, distribuidos en dos por la mayoría y uno por la primera minoría).

Poder Ejecutivo: Un representante directo.

Estamento Judicial: Reducción a tres magistrados.

Estamento Profesional: Reducción a dos abogados de la matrícula.

Ámbito Académico: Reducción a un único representante científico.

Esta distribución garantizó al sector político —integrado por legisladores y el delegado del Ejecutivo— una mayoría absoluta de siete sobre trece escaños. En términos prácticos, el oficialismo, al amalgamar sus cuatro representantes legislativos de la mayoría con el enviado del Ejecutivo, adquirió una preeminencia estratégica para imponer decisiones discrecionales. En contrapartida, los sectores técnicos sufrieron una retracción significativa: los magistrados perdieron un representante, los abogados redujeron su presencia a la mitad y el sector académico quedó en una posición de debilidad estructural.

Como puntualiza la publicación de Alonso en Voces en el Fénix (2013), la reforma transmutó el órgano en una estructura más acotada, pero signada por un peso gravitacional del partido gobernante y una exclusión deliberada de las minorías políticas. Asimismo, Méndez Montenegro y Rotenberg (2013) sostienen que, si bien la eficiencia fue el pretexto formal, el impacto fáctico fue la concentración del poder político dentro del organismo, erosionando los estamentos técnicos que debían blindar la independencia de los criterios de selección de magistrados frente a las presiones de la coyuntura.

La respuesta jurisdiccional y la temporalidad de la inconstitucionalidad

La revisión judicial de esta arquitectura institucional demandó un lapso de quince años. Fue recién en diciembre de 2021 cuando la Corte Suprema de Justicia, a través del *leading case* "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional", dictaminó la inconstitucionalidad del diseño previsto por la Ley 26.080. El máximo tribunal concluyó que dicha composición vulneraba el mandato de "equilibrio" estipulado por el Artículo 114 de la Constitución Nacional, intimando al Congreso a sancionar una nueva normativa en un plazo perentorio de ciento veinte días.

En los fundamentos del fallo, la Corte explicitó que la estructura vigente otorgaba al oficialismo una capacidad de dominio que desvirtuaba el diseño constitucional original (El Cronista, 2022). El hecho de que fuera necesaria una intervención judicial tres lustros después para revertir una reforma impulsada por el propio Poder Ejecutivo resulta un indicador fenomenológico crucial: el kirchnerismo no solo rediseñó el organismo a su conveniencia, sino que lo operó bajo ese paradigma durante una década y media. Solo en un contexto de máxima tensión política entre el tribunal y el Ejecutivo se logró desarticular una estructura que, durante años, fungió como herramienta de influencia política en el corazón del sistema judicial.

El proyecto de 2013 y la pretendida "democratización" del sufragio universal

Si la reforma de 2006 significó un vaciamiento técnico en beneficio de la representación política, la tentativa de reforma del año 2013 representó la culminación de ese proceso hacia su extremo lógico y teleológico. A través de la Ley 26.855, impulsada por la administración de Cristina Fernández de Kirchner bajo el programa sistémico denominado "Democratización de la Justicia", se pretendió alterar la naturaleza misma de la representación estamentaria. La norma estipulaba que los representantes de los estamentos de jueces, abogados y académicos ya no serían ungidos por sus propios pares, sino mediante el sufragio universal, secreto y obligatorio, en comicios simultáneos a las elecciones legislativas nacionales y bajo la estructura de listas partidarias.

Méndez Montenegro y Rotenberg (2013) analizan con agudeza el vicio estructural de esta propuesta: la traslación de la elección de los consejeros a la esfera de los partidos políticos implicaba la subsunción de jueces, abogados y científicos a la dinámica electoral y partidista. Este diseño condicionaba inevitablemente su desempeño en los procesos de selección y remoción de magistrados, subordinando la labor del Consejo a una lógica de lealtades e intereses facciosos, lo cual resultaba incompatible con la imparcialidad que debe regir el órgano. Asimismo, el proyecto impulsaba una modificación regresiva del régimen de mayorías para la apertura de procesos disciplinarios y de remoción, reduciendo el umbral de los dos tercios exigidos a una mayoría absoluta simple. En la práctica, esto facultaba a la fuerza política dominante para iniciar, de forma unilateral, procedimientos de destitución contra aquellos magistrados cuyas sentencias resultaran disfuncionales a los intereses gubernamentales. Como concluyen los autores citados:

"El principal peligro de esta situación es la posibilidad de que se utilicen dichos procedimientos, o su mera apertura, para intimidar o remover a jueces que constituyan una amenaza para el partido gobernante" (Méndez Montenegro y Rotenberg, 2013, p. 196).

El control de constitucionalidad: El "Caso Rizzo" y la celeridad legislativa

La respuesta jurisdiccional fue inmediata. En junio de 2013, escasos días después de la promulgación de la ley, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó el histórico fallo "Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) c/ Estado Nacional". Con una mayoría de seis votos contra uno, el máximo tribunal determinó la inconstitucionalidad de la norma, argumentando que el precepto constitucional de representación estamentaria exige que la elección de los representantes técnicos recaiga exclusivamente en sus pares. La Corte sostuvo que la introducción del sufragio universal en listas partidarias desvirtuaba el equilibrio mandado por el Artículo 114 de la Constitución Nacional, desnaturalizando la esencia técnica y profesional del organismo.

Un aspecto adicional que subraya la naturaleza política del proceso fue la celeridad con la que el oficialismo tramitó la reforma, dato que Méndez Montenegro y Rotenberg (2013) destacan como indicativo de una urgencia ajena al debate democrático profundo. El itinerario legislativo fue extraordinariamente breve: el proyecto ingresó al Senado el 8 de abril de 2013, obtuvo media sanción el 17 de abril, recibió sanción con modificaciones en Diputados el 25 del mismo mes y alcanzó su sanción definitiva el 8 de mayo. El hecho de que se requiriera menos de un mes para reformar integralmente un organismo constitucional que constituye la columna vertebral de la independencia judicial revela, por sí solo, la voluntad del Poder Ejecutivo de subordinar los tiempos y las estructuras del Poder Judicial a la urgencia de la agenda política coyuntural.

Discrecionalidad procedimental y la proliferación de la subrogancia

Más allá de las controversias estructurales en torno a la composición del cuerpo, la praxis operativa del Consejo de la Magistratura ha evidenciado patologías que vulneran su objetivo fundacional: la profesionalización y tecnificación del proceso de designación de magistrados. Según un análisis de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC, 2022) sobre diecisiete procesos concursales culminados entre 2019 y 2021, se desprende una conclusión de gravedad institucional: múltiples dimensiones de los concursos, actualmente regidas por reglamentos internos o resoluciones del propio Consejo, carecen del respaldo de una ley formal sancionada por el Congreso, tal como lo prescribe el mandato de reserva legal del Artículo 114 de la Constitución Nacional.

Esta precariedad normativa se manifiesta con especial énfasis en las etapas de evaluación técnica y en las instancias de entrevistas personales. Al carecer de precisiones legales taxativas, estos estadios introducen márgenes de arbitrariedad y discrecionalidad que el constituyente de 1994 pretendía erradicar mediante la instauración de criterios objetivos de idoneidad.

El fenómeno de la subrogancia como herramienta de control político

La laxitud en los procesos concursales ha coexistido y se ha retroalimentado con el fenómeno de los jueces subrogantes. Estos magistrados interinos, a menudo designados mediante mecanismos excepcionales para cubrir vacancias prolongadas, operan en un marco de precariedad institucional. Altavilla (2024) identifica la dilación deliberada de los concursos como un indicador inequívoco de la deficiencia reglamentaria del Consejo. A través de este mecanismo, el Poder Ejecutivo retiene, de facto, una prerrogativa de nombramiento que la Reforma Constitucional intentó sustraerle: los jueces subrogantes, al carecer de la estabilidad que otorga el acuerdo senatorial tras un concurso público, mantienen una dependencia política intrínseca respecto de la autoridad que los designa. Esta dinámica reproduce, en una escala micro-institucional, la misma lógica de subordinación judicial que el Consejo fue diseñado para trascender.

Diagnóstico sociopolítico: Redes de lealtad frente a la transparencia

La plataforma JUSTA (2022) introduce una variable crítica que trasciende el análisis meramente procedimental: la discrecionalidad en la selección de magistrados no es un error sistémico azaroso, sino el subproducto de un modelo de acumulación de poder basado en la influencia. En este esquema, el prestigio y la promoción no se miden por la eficacia en el diseño de políticas judiciales o por la excelencia técnica, sino por la densidad de los vínculos y contactos dentro del sistema político partidario.

Este diagnóstico guarda una coherencia absoluta con la hipótesis central de la presente investigación. Mientras la distribución efectiva del poder en la República Argentina continúe gravitando en torno a redes de lealtades e intereses facciosos en lugar de sustentarse en instituciones transparentes y meritocráticas, cualquier modificación arquitectónica en el Consejo de la Magistratura resultará estéril. La reforma del órgano, por sí sola, no puede subvertir una cultura política donde la cooptación del Poder Judicial es percibida como un activo estratégico por los actores de turno.

7. Ministerio público:

El Ministerio Público en la Reforma de 1994: Una Relectura Institucional

La incorporación del artículo 120 fue sin lugar a dudas dentro del proceso de la Reforma de 1994, uno de los avances más relevantes, pues a través de él se reconoció constitucionalmente la autonomía funcional y la autarquía financiera del Ministerio Público, como órgano bicéfalo cuyas cabezas serían el/la Procurador/a General de la Nación y el/la Defensor/a General de la Nación. El examen del Ministerio Público constituye un eje vertebral de la presente investigación, trascendiendo su mera importancia jerárquica. A diferencia de las instituciones

analizadas previamente, este organismo exhibe una singularidad dicotómica: aunque fue proyectado con la intención deliberada de gozar de una independencia absoluta frente a los tres poderes tradicionales —incluyendo la esfera judicial—, ha resultado ser la estructura donde la injerencia del Poder Ejecutivo se ha manifestado con mayor evidencia a lo largo de sus tres décadas de existencia. Esta polaridad entre el mandato constitucional y la praxis política define, en última instancia, el devenir histórico del Ministerio Público en el contexto argentino.

Premisas Históricas: La Herencia de una Institución Supeditada

Si bien la función del fiscal tiene raíces que se remontan a la Constitución de 1853, operando inicialmente bajo la órbita del Poder Judicial, el Ministerio Público careció de una identidad corporativa autónoma durante los siglos XIX y XX. Su estatus fluctuó entre ser un apéndice administrativo de la judicatura —bajo la égida de la Corte Suprema— o un brazo ejecutor del Poder Ejecutivo mediante el Ministerio de Justicia. Esta indeterminación funcional no fue fortuita, sino que respondía a una visión del organismo como un instrumento estatal de control penal, más que como un contrapeso republicano. Guthmann (2019) advierte que, desde su génesis, el Ministerio Público Fiscal ha lidiado con una misión ambivalente: el ejercicio de la acción pública en representación del Estado frente al resguardo de la legalidad y los derechos ciudadanos. Ambas facetas entran en conflicto cuando el poder político pretende obstaculizar el avance de procesos judiciales que afecten sus intereses.

En el periodo previo a 1994, la ausencia de una autonomía fáctica era la norma. El Procurador General de la Nación operaba esencialmente como un colaborador directo de la administración de turno, desprovisto de las garantías de estabilidad necesarias para un desempeño imparcial. Durante el primer mandato de Menem, el fenómeno del hiperpresidencialismo —identificado por Nino y Scarramberg (2019) como un rasgo estructural del sistema— acentuó la urgencia de establecer una arquitectura institucional que lograra desvincular al organismo de las dinámicas de un poder ejecutivo omnímodo.

La Estructura Constitucional: El Artículo 120 y la Aspiración de Autonomía

La actualización constitucional de 1994 formalizó la existencia del Ministerio Público a través del artículo 120, definiéndolo como un ente con autonomía funcional y autarquía financiera. Su mandato es la promoción de la justicia en defensa del Estado de derecho y de los intereses sociales, actuando de forma coordinada pero no subordinada. El diseño adoptó una estructura bicéfala, compuesta por el Ministerio Público Fiscal (liderado por el Procurador General) y el Ministerio Público de la Defensa (bajo el mando del Defensor General). Ambas dimensiones fueron proyectadas como "órganos extra poder", situándose fuera de la tríada clásica de funciones estatales para asegurar su inmunidad frente a presiones externas.

Esta voluntad del constituyente fue documentada con claridad por Héctor Masnatta, quien argumentó que la independencia era el atributo primordial del instituto, bajo la premisa de que la protección del ciudadano sólo es factible si el acusador está separado de los hilos del Ejecutivo y el Judicial (citado en Loñ, 2016). La meta era erradicar la tradición de sumisión política y erigir una institución capaz de fiscalizar la legalidad sin condicionamientos gubernamentales. Masnatta subrayaba que, en democracias consolidadas, la separación entre el representante del fisco y el custodio de la legalidad es vital para el equilibrio del sistema (citado en ACIJ, 2012). No obstante, el andamiaje normativo pronto colisionaría con la realidad política.

El Déficit de Origen: La Designación como Eslabón de Dependencia

La inconsistencia más grave del Ministerio Público reside en su mecanismo de selección de autoridades. La Ley 24.946 de 1998 estipuló que el Procurador General sería nombrado por el Ejecutivo con el consentimiento de dos tercios del Senado. Este proceso, análogo al de los magistrados de la Corte Suprema, establece una vinculación política de origen que erosiona la autonomía proclamada por el artículo 120 de la Constitución Nacional

Existe aquí una contradicción lógica fundamental: la autoridad encargada de nombrar al jefe de los fiscales es la misma cuyas acciones deben ser, eventualmente, objeto de investigación por parte de estos. Esta génesis del cargo genera una gratitud o deuda política que, aun sin órdenes explícitas, condiciona estructuralmente la operatividad del organismo. Como han sostenido diversos especialistas en Derecho Público, la exigencia de una mayoría agravada busca que el nombramiento sea fruto de un consenso suprapartidario, mitigando la lealtad hacia el Ejecutivo (Infobae, 2021). De no alcanzarse dicho consenso, el Procurador deviene, en la práctica, en un delegado presidencial, desvirtuando la promesa de independencia.

Guthmann (2019) añade que estos lazos de subordinación no se agotan en la cúpula, sino que se filtran hacia la base mediante los procesos de selección de fiscales. El sistema de concursos requiere la ratificación final del Poder Ejecutivo, lo que implica que la influencia política permea toda la pirámide jerárquica, afectando la integridad del sistema en su conjunto.

La demora reglamentaria y la etapa de anomia institucional

La actualización de la Carta Magna en agosto de 1994 integró formalmente al Ministerio Público en el esquema constitucional; sin embargo, el despliegue de su primera ley orgánica: la Ley 24.946, se dilató hasta 1998. Este intervalo de cuatro años sumergió al organismo en una precariedad normativa que obstaculizó la consolidación de su jerarquía constitucional y limitó su operatividad durante su fase fundacional como ente autónomo. Guthmann (2019) caracteriza este periodo inicial, bajo la gestión del Procurador Agüero Iturbe (1994-1997), como un proceso de "reconfiguración institucional" crítica. En este lapso, la institución debió

transmutar de una oficina subordinada a la judicatura hacia una entidad independiente, enfrentando la ausencia de recursos presupuestarios, la falta de una estructura administrativa sólida y la carencia de un estatuto legal que delimitara taxativamente sus competencias y facultades.

Esta dilación legislativa no representa un evento fortuito. El hecho de que el Congreso postergara por cuatro años la reglamentación de un órgano dotado constitucionalmente de autarquía financiera y autonomía funcional sugiere que el fortalecimiento de su arquitectura institucional no figuraba en la agenda prioritaria de los bloques legislativos de la época. Se advierte aquí un fenómeno análogo al ocurrido con la Auditoría General de la Nación (AGN): mientras la reforma constitucional proyectaba instituciones independientes y vigorosas, los actores políticos con poder de decisión legislativa hallaron incentivos para postergar, erosionar o condicionar la operatividad de dichas figuras mediante la demora de sus leyes reglamentarias.

La evidencia de subordinación a la esfera política

La trayectoria del Ministerio Público, desde su génesis hasta el presente, está marcada por episodios sistemáticos en los que su independencia de criterio se vio comprometida por la gravitación del Poder Ejecutivo. Existen dos precedentes fundamentales que exponen la profundidad de esta problemática estructural.

El primer hito corresponde a la titularidad de Esteban Righi, nombrado durante el mandato de Néstor Kirchner y cuya gestión se prolongó hasta el año 2012. Righi fue objeto de críticas tanto por sectores de la oposición como por integrantes del Poder Judicial, quienes alegaron que la política del organismo fue supeditada a las prioridades estratégicas del oficialismo. Se argumentó que la persecución penal fue selectiva, priorizando o relegando causas según la proximidad política de los involucrados con el gobierno central. Aunque estos cuestionamientos mantuvieron un carácter predominantemente político y no derivaron en sentencias judiciales firmes, la controversia fue suficiente para instalar en la opinión pública la duda sobre si el organismo actuaba de forma imparcial o bajo el condicionamiento de su vinculación de origen con el poder político.

El segundo caso, con un volumen documental sensiblemente superior, es el de Alejandra Gils Carbó, quien ejerció la Procuración General entre 2012 y 2017 bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Loñ (2016) analiza detalladamente las acciones de esta gestión, destacando el nombramiento masivo de dieciséis fiscales generales en la justicia federal a finales de 2014. Dichos magistrados estaban estrechamente vinculados a "Justicia Legítima", agrupación en la que la propia Procuradora militaba activamente. Estas designaciones coincidieron temporalmente con el desplazamiento del fiscal Guillermo Maríjuan, quien días

antes había impulsado la imputación de Lázaro Báez por delitos de lavado de activos. En aquel contexto, la Asociación de Magistrados denunció que tales movimientos ocultaban una estrategia para tutelar las investigaciones en curso, especialmente aquellas que afectaban a funcionarios públicos por irregularidades administrativas y hechos de corrupción (Loñ, 2016).

La sanción de la Ley 27.148 en junio de 2015 profundizó esta tendencia al delegar en el Procurador General la potestad de crear discrecionalmente unidades fiscales y procuradurías especializadas, así como la facultad de designar a sus coordinadores. Esta centralización de prerrogativas permitió una reestructuración interna que, en la práctica, fortaleció la ascendencia de los sectores alineados con el Ejecutivo sobre la totalidad del Ministerio Público. Loñ (2016) concluye que, bajo ese modelo de conducción, el organismo abdicó de su rol esencial como garante de la supremacía constitucional, dado que su funcionamiento resultaba incompatible con las exigencias de equilibrio y control que demanda un sistema republicano y democrático.

Las iniciativas de reforma como instrumentos de cooptación política

Si los sucesos precedentes demuestran la tendencia de los oficialismos a instrumentalizar el Ministerio Público, las tentativas de modificación legislativa surgidas a partir de 2017 evidencian una lógica idéntica aunque en dirección opuesta: ante una conducción que no se alinea con los intereses del Ejecutivo, el poder político recurre a la alteración de las reglas normativas para restablecer su predominio.

En noviembre de 2020, la Cámara de Senadores otorgó media sanción a una propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal promovida por el kirchnerismo, la cual introducía dos transformaciones estructurales de gravedad. En primer término, reducía la mayoría necesaria para el nombramiento del Procurador General, pasando de los dos tercios de los presentes a una mayoría absoluta. Esta modificación le habría otorgado al gobierno la potestad de designar un titular afín de manera unilateral, prescindiendo del diálogo con las fuerzas opositoras. En segundo lugar, el proyecto flexibilizaba el procedimiento de remoción, facultando al Ejecutivo para iniciar el proceso mediante una resolución fundada y disponiendo la suspensión inmediata del funcionario. En la práctica, este mecanismo se traducía en un dispositivo de coerción institucional que vulneraba la estabilidad del cargo (La Nación, 2021).

La resistencia a esta iniciativa fue generalizada. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) advirtió sobre la inconstitucionalidad de la norma, señalando que el intento de reducir la mayoría agravada para el nombramiento respondía únicamente a intereses coyunturales (CELS, 2020). Por su parte, Transparencia Internacional manifestó su "profunda preocupación", instando a los legisladores a desestimar una reforma que calificó como un retroceso en la salvaguarda de los derechos ciudadanos (Infobae, 2021). Asimismo, un colectivo de académicos del Derecho Público subrayó que la medida erosionaba la independencia

constitucional del organismo, pues al suprimir la exigencia de los dos tercios, se habilitaba la selección de autoridades basada estrictamente en criterios de identidad partidaria o sesgos ideológicos (Infobae, 2021). Aunque la Cámara de Diputados no convirtió el proyecto en ley, el suceso transparentó la dinámica subyacente en el sistema argentino: la pretensión de cada administración de contar con una Procuración adicta y la disposición a subvertir el marco regulatorio para conseguirlo.

La acefalía prolongada y su impacto en la parálisis institucional

Un síntoma final y elocuente de la vulnerabilidad del Ministerio Público es la persistente vacancia en la titularidad de la Procuración General. Tras la dimisión de Gils Carbó en 2017, la conducción recayó interinamente en Eduardo Casal, quien ejerció la jefatura del organismo de forma provisional por más de un lustro. Esta parálisis no obedeció a una ausencia de perfiles técnicos calificados, sino a la incapacidad sistémica de los actores políticos para alcanzar los consensos necesarios sobre un cargo que todas las facciones perciben como un enclave estratégico de poder.

Esta situación de interinidad prolongada supuso un grave perjuicio para la institución. El organismo que, por mandato constitucional, debe asegurar la autonomía en el ejercicio de la acción penal, permaneció años sin una conducción ratificada, lo que le privó de la autoridad política y de la capacidad de planificación estratégica de largo aliento que su misión institucional demanda. La vacancia se convirtió, así, en un mecanismo de debilitamiento pasivo, donde la falta de acuerdos políticos terminó por condicionar la robustez de una pieza clave del sistema republicano.

8. Conclusiones

Considerando a cada una de las autoridades y organismos creados por la Reforma por separado, las conclusiones arrojan un resultado similar que refuerza la visión conjunta propuesta al comienzo de esta tesina.

En primer lugar, el análisis del funcionamiento de la **Auditoría General de la Nación** permite identificar un patrón que confirma la hipótesis central de esta tesis. La Reforma de 1994 creó un organismo con rango constitucional, autonomía funcional y un amplio mandato de control de la administración pública. Sin embargo, las fuerzas que han ejercido el poder político desde entonces coincidieron implícitamente en mantener debilitado ese control, a través de cuatro mecanismos complementarios: restringiendo el tipo de control al momento posterior, impidiendo la sanción de la ley reglamentaria que hubiera dotado al organismo de mayores atribuciones, utilizando los organismos dependientes del Ejecutivo para obstaculizar el acceso a la información, y convirtiendo la designación de los auditores en una herramienta de negociación partidaria.

La constitución escrita prometió un organismo de control independiente y con capacidad efectiva de fiscalización. La constitución real —la suma de los factores de poder que efectivamente operan en la política argentina— prefirió preservar la hegemonía del Ejecutivo sobre su propio control. El resultado es consistente con lo que se propone en la hipótesis: las instituciones creadas para moderar el presidencialismo fueron progresivamente vaciadas de contenido por la práctica política de los propios gobiernos que debían someterse a ellas. La AGN es, en ese sentido, un ejemplo de lo que se identificó como la debilidad fundamental de todo sistema republicano: que los frenos y contrapesos solo funcionan cuando quienes ejercen el poder tienen incentivos para respetarlos, y en Argentina no existieron.

El análisis del **Defensor del Pueblo** permite extraer una conclusión que articula y amplía el argumento desarrollado en el texto precedente. En el caso del Defensor del Pueblo, el problema es aún más básico: el organismo dejó de funcionar por completo. La constitución escrita prometió un guardián de los derechos ciudadanos con autonomía plena y legitimación procesal. La constitución real —la distribución efectiva del poder en la sociedad argentina— determinó que ese guardián desapareciera apenas transcurridos quince años de su creación, sin que ninguna fuerza política considerara su restitución una prioridad suficiente como para sacrificar posiciones en la negociación parlamentaria.

El Defensor del Pueblo es quizás el ejemplo más literal de esa afirmación en el universo institucional creado por la Reforma de 1994. La institución existe en el artículo 86 de la Constitución con la misma claridad que en 1994, pero desde 2009 es, en los hechos, una

promesa incumplida. Y esa promesa incumplida no es el resultado de una disfunción accidental del sistema político: es el resultado de actitudes deliberadas de los gobiernos de turno conducentes a perturbar y debilitar los controles de su propio accionar, actitudes que son transversales a cualquier ideología política. El hecho de que el cargo haya quedado vacante en estos últimos 17 años revela una continuidad en la intención de soslayar la institución que sobrepasa las diferencias políticas entre cuatro gestiones diferentes.

El análisis del **Consejo de la Magistratura** desde su creación hasta la actualidad permite extraer una conclusión que confirma con especial claridad la hipótesis de esta tesis. La Reforma de 1994 creó un organismo con el objetivo explícito de despolitizar la designación de magistrados y fortalecer la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, la ley reglamentaria tardó dos años en llegar y desde el principio estableció una representación política mayoritaria; la reforma kirchnerista de 2006 fortaleció aún más esa representación política hasta el punto de que quince años después la Corte la declaró inconstitucional; el intento de 2013 buscó llevar la lógica al extremo al incorporar a jueces y abogados en listas partidarias; y el funcionamiento cotidiano de los concursos introdujo márgenes de discrecionalidad que reproducen en pequeña escala el poder de nombramiento que el Consejo debía quitarle al Ejecutivo.

El patrón es el mismo que se observó en los demás organismos analizados: cada gobierno encontró la manera de utilizar el Consejo como instrumento antes que como contrapeso. La reforma paradójicamente fortaleció los poderes del presidente al darle la posibilidad de moldear la integración del organismo de control del Poder Judicial según sus necesidades políticas. Y las modificaciones introducidas no alteraron la esencia del sistema presidencialista sino que, en algunos puntos, la profundizaron. El organismo creado para que los jueces no dependieran del Ejecutivo terminó siendo el escenario en el que cada Ejecutivo buscó definir qué jueces designar y, eventualmente, cuáles remover.

El análisis del **Ministerio Público** a lo largo de sus tres décadas de existencia como organismo constitucional permite identificar un patrón consistente que confirma la hipótesis central de esta tesis. La Reforma de 1994 creó en el artículo 120 un organismo formalmente independiente de los tres poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera. Sin embargo, los mecanismos concretos a través de los cuales esa independencia debía hacerse efectiva quedaron condicionados desde el inicio por la lógica del presidencialismo que la reforma pretendía atenuar: el Procurador es designado por el Ejecutivo, el organismo tardó cuatro años en ser reglamentado, las gestiones kirchneristas lo subordinaron a sus intereses políticos, y cuando el organismo dejó de responder al gobierno de turno, ese gobierno intentó modificar las reglas para recuperar el control.

En términos de la actividad política, cada actor que accedió al Poder Ejecutivo comprendió rápidamente que el Ministerio Público era una institución demasiado valiosa para el ejercicio del

poder como para abandonarla a una autonomía real. El organismo que debía actuar como garante de la legalidad fue convertido en una arena más de la disputa política, precisamente porque la constitución real —la distribución efectiva del poder en la sociedad argentina— no acompañó a la constitución escrita que prometía su independencia. Las constituciones cobran vida propia luego de sancionadas y no es posible entender sus efectos sin tomar en cuenta el entorno político, institucional y social en el que se desarrollan. En el caso argentino, ese entorno fue siempre el del presidencialismo hegemónico que la reforma quiso moderar y que, en cambio, encontró en el Ministerio Público un nuevo instrumento de influencia antes que un nuevo contrapeso efectivo.

Por último, tanto por recorrido histórico como por actualidad, el análisis de la **Jefatura de Gabinete** es quizás el que mejor permite sintetizar en una sola figura los argumentos centrales de esta tesis. La Reforma de 1994 introdujo el organismo con el objetivo más explícito de todos los que incorporó: atenuar el presidencialismo. Ese objetivo fue proclamado por los convencionales en sus discursos, quedó incorporado en el propio texto del Núcleo de Coincidencias Básicas como punto A y fue la principal bandera del radicalismo en la negociación del Pacto de Olivos. Treinta años después, los propios protagonistas de la Convención reconocen que la redacción fue defectuosa y ambigua, y que la práctica política terminó de vaciar la figura.

Los datos son elocuentes: ningún Jefe de Gabinete fue removido por el Congreso en treinta años. El mecanismo de fusible no funcionó en la única crisis institucional de envergadura en la que fue puesto a prueba. La obligación mensual de informar al Congreso fue incumplida sistemáticamente sin consecuencias. Y en algunos períodos, la figura fue utilizada para acrecentar el poder presidencial antes que para moderarlo.

La lógica del ejecutivo en el momento en el que se redacta este trabajo sigue siendo la de atar su figura a la del Jefe de Gabinete, haciendo aún más indistinguibles las funciones de uno y otro y evitando la probable oxigenación que significaría para el presidente remover una figura, en estos momentos, altamente controvertida para amplios sectores de la sociedad. Una encuesta realizada a finales de marzo por CB Global Data, revela que en apenas tres meses subió 20,3 puntos el rechazo al jefe de Gabinete, lo que viene a demostrar que los cambios que buscaron preservar la salud institucional del país colisionaron en estos últimos treinta años con las variables señaladas en la hipótesis: el afán hegemónico que los distintos oficialismos desplegaron, apoyados en una tradición política que privilegia los mandatos fuertes, convencidos (equivocadamente a nuestro parecer) que la evasión de controles mejora la ejecutividad de las reformas.

Retomando la hipótesis planteada, se observa que ese afán hegemónico atribuido a las distintas fuerzas que desempeñaron la conducción política del país no encontró el contrapeso

necesario ni en la oposición política ni en la sociedad civil y el resultado fue que cada una de las instituciones de la Reforma terminó acomodándose a las necesidades del Ejecutivo o vaciándose de contenido, generando una ilusión de cambio que la realidad ha desmentido a los largo de estos treinta y dos años de transcurrida la Reforma.

El diseño de un esquema general de control no resulta en extremo criticable en su redacción , pero ha evidenciado enormes fallas a la hora de traducir ese entramado institucional en un funcionamiento aceptado por los actores políticos responsables finales de la eficacia de esas herramientas.

Quedan pendientes cuestiones que podrían formar parte de futuras investigaciones sobre el tema, a partir de vincular, por ejemplo, la cultura presidencialista con las tradiciones políticas caudillistas del país, formadas en las primeras décadas de nuestro recorrido como nación y las modalidades de liderazgos de tipo personalista en las principales fuerzas políticas que han gobernado la Argentina. Un fenómeno de tanta fortaleza como el que ha sido investigado en este trabajo evidentemente nos llega a cuestionar cuáles son las raíces primeras en las que estas tradiciones políticas se han arraigado y los factores que ayudaron a su perdurabilidad en una sociedad que se revela, paradójicamente, sólida a la hora de mantener ciertos parámetros que refuerzan su inestabilidad.

9. Referencias bibliográficas:

Libros, artículos académicos e informes institucionales

- ACIJ. (2012). La falta de idoneidad del candidato a Procurador. <https://acij.org.ar/la-falta-de-idoneidad-del-candidato-a-procurador-diario-la-nacion/>
- Acosta Alvarado, P.A. (2023). Desafíos de la Defensoría del Pueblo en Argentina, Colombia y Ecuador. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932023000200037
- ADC – Asociación por los Derechos Civiles. (2022). *El problema de la selección de jueces: informe sobre el Consejo de la Magistratura*. Buenos Aires: ADC.
- Alonso, S.N. (2013). Reforma del Consejo de la Magistratura nacional y la experiencia de Chubut. <https://www.economicas.uba.ar/extension/vocesenelfenix/reforma-del-consejo-de-la-magistratura-nacional-y-la-experiencia-de-chubut/>
- Altavilla, C. (2024). A treinta años de la reforma constitucional argentina (1994-2024): balance y prospectiva.
- Amoedo Barreiro, J.D. (2022). Un análisis de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: antecedentes y evolución actual. <http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-72/daniel-amiedo.pdf>
- Anselmino, V. (2016). *La división o separación de poderes: de la teoría clásica a lo que ocurre en la realidad*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Benente, M. – Red de Justicia Transparente Argentina. (2022). Problemas de funcionamiento, más que de integración, en el Consejo de la Magistratura. Buenos Aires: <https://justa.acij.org.ar/articulos/problemas-de-funcionamiento-mas-que-de-integracion>
- CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales. (2020). *Ministerio Público Fiscal: un nuevo intento de reforma que vulnera su autonomía e independencia*. Buenos Aires: CELS.
- Colombo Murúa, I. (2024). Reseña de Carranza y Ylarri, Reforma constitucional inacabada. *Revista AIJC*.
- García Lema, A. (1994). Capítulo 6: El Núcleo de coincidencias básicas. Reformas a los poderes Legislativo y Judicial. Garantías jurídicas y políticas. <https://garcialema.com.ar/capitulo-6-nucleo-de-coincidencias-basicas/>
- Guthmann, Y. (2019). El Ministerio Público Fiscal (MPF) en Argentina: actores y prácticas. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/175245/CONICET_Digital_Nro.e4657e6_2-b002-453f-9384-0988ec576cb4_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Lorenzo, R. G. y García, O. D. (2019). Auditoría General de la Nación: reglamentación pendiente del artículo 85 de la Constitución Nacional. *Revista CEA*, III(2), 174-194. <https://revistas.uns.edu.ar/cea/article/download/1830/1057/5553>
- Méndez Montenegro, P. D. y Rotenberg, J. (2013). Las reformas al Consejo de la Magistratura: oportunidades perdidas para un Poder Judicial democrático y popular. *Lecciones y Ensayos*, 193-200. <https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/91/las-reformas-al-consejo-de-la-magistratura-oportunidades-perdidas-para-un-poder-judicial-democratico-y-popular.pdf>
- Mohadeb, D. (2016). *Auditoría General de la Nación: una lupa sobre la administración pública*. Buenos Aires: UBA. <https://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-mohadeb-agn.pdf>
- Negretto, G. L. (2014). Origen y efectos de la Reforma Constitucional de 1994. https://gabrielnegretto.com/wp-content/uploads/2016/07/Origen_y_Efectos_de_la_Reforma_de_1994..pdf
- Pierini, A. (2014). Defensor del Pueblo y la reforma constitucional de 1994. *Pensar en Derecho*, (5), 79-96. Buenos Aires: UBA. <https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/5/defensor-del-pueblo-y-la-reforma-constitucional-de-1994.pdf>
- Sabsay, D. A. y Onaindia, J. M. (2009). *La Constitución de los argentinos: análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994* (7.a ed.). Buenos Aires: Errepar.
- Scarramberg, J.M. (2019). Atenuando el presidencialismo. *Lecciones y Ensayos*, (103), 161-179. Buenos Aires: UBA. <https://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/103/atenuando-el-presidencialismo.pdf>
- Serrafiero, M. D. (2003). La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa. *Revista SAAP*, 247-272. <https://revista.saap.org.ar/index.php/revista/article/view/510/r AAP.1.2.a2>

Normas y documentos oficiales

- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Honorable Congreso de la Nación Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion-nacional-argentina.pdf>
- Ley N.º 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. (1992). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Ley N.º 24.284. Defensoría del Pueblo de la Nación. (1993). *Boletín Oficial de la República Argentina*.

- Ley N.° 24.309. Declaración de la necesidad de reforma de la Constitución Nacional. (1993). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Ley N.° 24.937. Consejo de la Magistratura. (1997). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Ley N.° 24.946. Ley Orgánica del Ministerio Público. (1998). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Ley N.° 26.080. Modificación de la composición del Consejo de la Magistratura. (2006). *Boletín Oficial de la República Argentina*.

Fuentes periodísticas y digitales

- Bio, D. (28 de septiembre de 2019). La Argentina sigue sin Defensor del Pueblo: cuál era su función y por qué el puesto está vacante desde 2009. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/09/28/la-argentina-sigue-sin-defensor-del-pueblo-cual-era-su-funcion-y-por-que-el-puesto-esta-vacante-desde-2009/>
- Cortina, M. (24 de diciembre de 2025). Auditoría General de la Nación: un control descontrolado. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/auditoria-general-de-la-nacion-un-control-descontrolado>
- Dinatale, M. (5 de septiembre de 2010). Denuncian al Gobierno por ocultar información pública. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/denuncian-al-gobierno-por-ocultar-informacion-publica-nid1301516/>
- El Cronista. (16 de diciembre de 2022). Otro golpe al Gobierno: tras 15 años, la Corte declaró inconstitucional la reforma del Consejo de la Magistratura. <https://www.cronista.com/economia-politica/otro-golpe-al-gobierno-tras-15-anos-la-corte-declaro-inconstitucional-la-reforma-del-consejo-de-la-magistratura/>
- Farina, G.M. (18 de febrero de 2023). El Jefe de Gabinete, la Reforma de 1994 y la realidad argentina. *Infobae*. <https://www.infobae.com/opinion/2023/02/18/el-jefe-de-gabinete-la-reforma-de-1994-y-la-realidad-argentina/>
- Infobae. (19 de mayo de 2021). Transparencia Internacional rechazó la reforma del Ministerio Público. <https://www.infobae.com/politica/2021/05/19/transparencia-internacional-rechazo-la-reforma-del-ministerio-publico/>
- Infobae. (21 de mayo de 2021). Profesores de Derecho rechazaron la reforma del Ministerio Público Fiscal.

- <https://www.infobae.com/politica/2021/05/21/profesores-de-derecho-rechazaron-la-reforma-del-ministerio-publico-fiscal/>
- Loñ, F. (11 de enero de 2016). Hacia un Ministerio Público Fiscal independiente. *La Nación*.
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/hacia-un-ministerio-publico-fiscal-independiente-ni-d1861102/>
 - Palabras del Derecho. (2025). La Corte exhortó al Congreso Nacional a nombrar al Defensor del Pueblo y reglamentar los procesos colectivos.
<https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/5602/La-Corte-exhorto-al-Congreso-Nacional-a-nombrar-al-Defensor-del-Pueblo-y-reglamentar-los-procesos-colectivos>
 - Perfil. (10 de septiembre de 2025). El Congreso comienza a designar autoridades de la Defensoría del Pueblo tras 16 años de vacancia.
<https://www.perfil.com/noticias/politica/el-congreso-comienza-a-designar-autoridades-de-la-defensoria-del-pueblo.phtml>
 - Risso, G. (4 de agosto de 2019). El Jefe de Gabinete y el "semiparlamentarismo" fallido. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/opinion/2019/08/04/el-jefe-de-gabinete-y-el-semiparlamentarismo-fallido/>
 - Serra, L. (25 de marzo de 2025). La Auditoría General de la Nación se queda sin auditores y entra en parálisis. *La Nación*.
<https://www.lanacion.com.ar/politica/la-auditoria-general-de-la-nacion-se-queda-sin-auditores-y-entra-en-paralisis>
 - Zanetta, J.P. (21 de mayo de 2021). Jaque a la independencia del Ministerio Público. *La Nación*.
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/jaque-a-la-independencia-del-ministerio-publico-ni-d21052021/>