



PISTAS CONSTITUCIONALES / 002-22-04-20

por Dra. Susana Cayuso

La Constitución Nacional y la designación de Embajadores

Siempre es difícil interpretar normas y actos.

Se trata de asignar sentido, no en forma aislada sino integrada. A ello se suma la dificultad para no traicionar principios y valores.

Es un ejercicio complicado, requiere la mayor coherencia posible y obliga a enfrentar al desafío permanente que supone argumentar para convencer con razones.

En línea con ello me parece interesante proponer alguna mirada sobre el tema del Poder Ejecutivo y la designación de Embajadores

El art 99, referido a las atribuciones del Presidente de la Nación, en su inc.7 dispone :

“Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho,

los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.

El Jefe de Gabinete fue designado a partir de 1995(cláusula transitoria duodécima). Tanto ese funcionario como el resto de los ministros son elegidos por la sola voluntad del presidente.”

Es una norma especial, describe un acto complejo en cuanto requiere dos voluntades para integrarlo y no exige ningún otro requisito para su concreción .,

Pareciera que dicho acto institucional es de naturaleza diversa de aquel que pudiera corresponder para poner al designado en ejercicio del cargo, facultad del Presidente de la Nación una vez logrado la aprobación del pliego y formalizado el acuerdo del Senado.

Y, al mismo tiempo, obliga a revisar el alcance del acto de renunciar a la Cámara del Congreso a la que pertenece el elegido en el caso de ser un legislador que no integra el Servicio Exterior de la Nación. .

Para poder desentrañar las variables enunciadas podemos comenzar por preguntarnos ¿ el candidato designado- aprobado los pliegos x el Senado- tiene alguna acción para lograr acceder al ejercicio del cargo en el supuesto que el Poder Ejecutivo no lo concretara con el respectivo decreto.?

También cabe interrogarse acerca de que ocurriría si el P.E se arrepiente antes del dictado del decreto .¿ Podría por sí solo decidir que no quiere al candidato cuyo pliego ha sido aprobado por el Senado? ¿O, por el contrario, y en cumplimiento de la norma constitucional, debería requerir al Senado un nuevo acuerdo para que se dejara sin efecto el anterior? ¿Es un supuesto de remoción en los términos del artículo 99 inc.7?

Sin duda puede retirar los pliegos pero antes del acuerdo votado por el Senado , con posterioridad las consecuencias del acto complejo se imponen.

Los interrogantes formulados conducen a una encrucijada que , para sortearla, parece indicar que el candidato cuyo pliegos han sido aceptados por acuerdo del Senado ha sido designado Embajador por imperio de la norma constitucional. Si no fuera así, el acuerdo del Senado dispuesto como requisito especial para tal designación perdería todo valor institucional.

Es manifiestamente inconstitucional ignorar los efectos del acuerdo pues la consecuencia de ello es desconocer la norma constitucional especial que rige tal designación, y dejar tal acto sometido a la sola voluntad del Poder Ejecutivo.

Asimismo, y para completar el escenario constitucional de la cuestión que se intenta desentrañar, cabe hacer mención de las normas que se refieren a la renuncia de los miembros de las Cámaras.

El artículo 66 de la Constitución Nacional, que integra el capítulo de disposiciones comunes a ambas cámaras, en su último párrafo dispone la mayoría requerida para el supuesto de renuncia voluntaria de los legisladores.

Y el artículo 72 de la norma fundamental establece que “Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala”

Ambas normas constitucionales son de carácter general.

La primera reglando la mayoría requerida para la renuncia voluntaria del legislador ante la cámara a la que pertenece.

La segunda-art.77- regula la exigencia de previo consentimiento de la cámara que corresponda para aceptar empleo o comisión del Poder Ejecutivo.

Pareciera que ambas normas, por aplicación de reglas básicas de interpretación, excluyen aquellos supuestos que tienen un procedimiento con regulación especial dispuesta para un supuesto particular.

En tal caso, corresponde indagar si en el caso de designación de embajadores la renuncia es constitutiva de tal acto. Es decir, si la propuesta efectuada por el Presidente y aprobada por acuerdo del Senado requiere, además, que el elegido renuncie a su cargo de legislador porque de lo contrario debe considerarse que sigue ocupando la banca.

Es difícil sostener tal teoría interpretativa. Conduce a consecuencias inconsistentes. Según esta postura prevalecería su condición de legislador por sobre su condición de embajador, por no haber renunciado a la cámara y porque no se dictó el decreto. Sin embargo, la renuncia debe ser considerada la consecuencia necesaria de haber logrado el acuerdo del Senado, pero no un requisito que integra el acto de designación, acto de naturaleza complejo por involucrar exclusivamente la voluntad del Ejecutivo y del Senado.

Cabe señalar que si se pretendiera aplicar el art.77 de la norma fundamental y, considerar que la renuncia debe integrar el acto de designación, el acuerdo del Senado sería nulo, pues aquella debió formularse con carácter previo a los efectos de lograr el consentimiento de la respectiva cámara.

Por otra parte, y tal como se dijera al comienzo, el decreto no integra la designación, sino que hace a la asunción del cargo. Es el instrumento que pone en ejecución el acto concluido en los términos del artículo 99 inc.7.

Si se observa la estructura de este tipo de decretos se aprecia que cuando el ejecutivo propone a alguien ajeno al Servicio Exterior de la Nación, en primer término, nombra al candidato que ha obtenido el acuerdo del Senado como funcionario integrante del Ministerio de Relaciones Exteriores en la categoría A- en este caso Embajador- en los términos del artículo 5° la ley 20.957, y en párrafo seguido procede a designar

al embajador en el destino que corresponda. Designar significa señalar, destinar, indicar, asumir, hacerse cargo.

El artículo 18 de la ley 20.957 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 99 inc.7 dispone que los funcionarios de las categorías A, B y C- dentro de las cuáles se encuentran los supuestos del artículo constitucional- serán removidos con previo acuerdo del Senado y la consecuencia de ello en el caso de los supuestos del artículo 5 es que dejan de pertenecer al servicio exterior.

El artículo 12 de la ley 20957 se refiere a la prescripción constitucional en la materia y contempla el supuesto de receso del Congreso y la facultad del Presidente de la Nación de designar “ad referéndum”.

En su tercer párrafo dispone “...Pedido el acuerdo, los funcionarios propuestos conservarán, desde el punto de vista presupuestario, su cargo anterior interinamente, hasta tanto se otorgue el mismo por parte del Senado de la Nación...”. El lapso en que el funcionario propuesto conserva interinamente su cargo es entre la presentación del pliego y su aprobación por el Senado.

Finalmente, el artículo 99 inc.7 regula en forma expresa y especial un supuesto de nombramiento y remoción razón por la cual el escrutinio de interpretación debe ser estricto. El acto por el cual se aprueban los pliegos por parte del Senado cierra el procedimiento de designación y el candidato propuesto queda instituido embajador o ministro plenipotenciario o encargado de negocios. Cesa automáticamente en su cargo anterior.

Desde lo institucional, una vez más, el propio Congreso en general, y el Senado en particular, renuncia a su rol en el sistema republicano constitucional. Opta por debilitar sus facultades para privilegiar necesidades políticas partidarias. No sabe, no quiere o no puede asumir el protagonismo que le reconoce la norma fundamental.

En el caso que hemos analizado la no defensa por el Senado de sus facultades y, lo que es sustantivo, los efectos del ejercicio de aquellas, impactó en el proceso de formación y sanción de la ley. Pero tal situación es sólo un ejemplo en un contexto de inactividad y abandono de funciones que, en realidad, pone en evidencia la debilidad estructural de uno de los poderes del estado que ha naturalizado su incapacidad de reacción.