

**Facultad de Derecho
y Ciencias Sociales y Políticas
UNNE**

XVIII Jornadas de Comunicaciones Científicas

2022

Corrientes - Argentina





Dirección General

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – UNNE
Dr. Mario R. Villegas

Dirección Editorial

Secretaría de Ciencia y Transferencia
Dra. Lorena Gallardo

Coordinación editorial y compilación

Dra. Lorena Gallardo
Esp. Martín M. Chalup

Asistentes – Colaboradores

Lic. Agustina M. Bergadá
Abg. M. Benjamin Gamarra,
Mg. María Belén Mattos Castañeda
Abg. Lucía M. Sbardella

Fotografías

Nicolás Gómez

Edición

Secretaría de Ciencia y Transferencia
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Nacional del Nordeste
Salta 459 · C.P. 3400
Corrientes · Argentina

Comisión Evaluadora

Dr. Agustín Carlevaro
Dr. Daniel Denmon
Esp. Elena Di Nubila
Dr. Hernan Grbavac
Dra. Lorena Gallardo
Abg. M. Benjamin Gamarra
Dr. Mauricio Goldfarb

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas UNNE

XVIII Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE / compilación de Lorena Gallardo; Martín Miguel Chalup; coordinación general de Lorena Gallardo. - 1a edición especial - Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3619-82-3

1. Derecho Ambiental. 2. Derecho Administrativo. 3. Derecho. I. Gallardo, Lorena, comp. II. Chalup, Martín Miguel, comp.
CDD 340.07

EL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE LA NACIÓN. SU COMPLEJA EVOLUCIÓN

Monzón, Ana P.; Monzón Wyngaard, Álvaro

alvaromonzonw@hotmail.com

RESUMEN

En la presente ponencia, pretendemos adentrarnos en la evolución del Ministerio de Agricultura de la República Argentina, abordándola desde una pluralidad de anclajes históricos.

PALABRAS CLAVE

Derecho Constitucional, Ministerios, Agro

INTRODUCCIÓN

El Poder Ejecutivo –ya fuera colegiado o unipersonal- ha decidido siempre sobre quienes lo secundarían en sus funciones, de allí que los Ministros o Secretarios de Estado –según las denominaciones- han constituido un necesario engranaje del gobierno, ya sea a nivel político como administrativo.

La primera aproximación debería ser la etimología del término “Ministro” (de Chile): Proviene del latín “minister” que significa, sirviente. “Ministrar” es el verbo de servir, y de allí que “administrar”, con el prefijo ad, indica la acción de servir, de dirigir algo. Aunque otros indiquen que viene de “manus” la cual, además de significar mano en sentido lato, en sentido figurado significaría ayudar o servir.

Y con esta complejidad, pretendemos adentrarnos en los vaivenes públicos, referidos al Ministerio de Agricultura de la Nación.

MÉTODOS

Si bien se trata de una revisión bibliográfica y legislativa, se abordó el método histórico, haciendo hincapié en la heurística –en particular con documentos éditos- y luego la crítica y el informe que exponemos a continuación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Inspirándose parcialmente en el Proyecto de Alberdi, la Constitución de la Confederación dedicó un capítulo del Poder Ejecutivo, a los “Ministros Secretarios”, y fijó el número de cinco Ministerios, aunque nuevas denominaciones: del Interior; de Relaciones Exteriores; de Hacienda; de Justicia, Culto e Instrucción Pública; y de Guerra y Marina, conforme a la reglamentación prevista en la Ley N° 80 del año 1856, que se mantendría casi sin modificaciones, al momento de la incorporación de Buenos Aires (1860). Efectivamente, la Constitución de 1853 reguló en los artículos 84° al 90° sobre los “Ministros del Poder Ejecutivo”. Como lo sostuvimos en el párrafo precedente, se obviaron algunas cuestiones insertas en el Proyecto alberdiano de 1852, a saber (Sampay, 1975: 351-352):

- a) “...Puede ser nombrado ministro el ciudadano que reúne las calidades requeridas para ser diputado de la Confederación...” (Art. 87);
- b) “...Una ley determina el número de ministros del gobierno de la Confederación y señala los ramos de su despacho respectivo...” (Art. 90); y,
- c) “...Los ministros pueden ser acusados como cómplices de los actos culpables del presidente, y como principales agentes, por los actos de su despacho en que hubiesen infringido la constitución y las leyes, o comprometido el progreso de la población del país, la construcción de vías de transporte, la libertad de comercio y de navegación, la paz y la seguridad del estado. Pueden serlo igualmente por los crímenes de traición y concusión, y por haber cooperado a que queden sin ejecución las reformas de progreso prometidas y garantidas por la constitución...” (Art. 92).

El Pacto de San José de Flores permitió a la recién incorporada Provincia de Buenos Aires formular recomendaciones –como puntos de reforma- de la carta magna nacional. En el Informe presentado por una comisión especial a la Convención del Estado de Buenos Aires, decidió llamar la atención sobre su artículo 86° (Sampay, 1975: 370), recomendando la supresión de “...sin previo mandato ó consentimiento del Presidente de la Confederación...” (Sampay, 1975: 402) y conservando el resto del texto del artículo.

Por Ley N° 3727, en concordancia con la Reforma Constitucional de 1898, se amplió a ocho el número de Ministerios, con las siguientes denominaciones: del Interior; de Relaciones Exteriores y Culto; de Hacienda; de Justicia e Instrucción Pública; de Guerra; de Marina; de Agricultura; y de Obras Públicas.

La Reforma constitucional de 1949, en tiempos del Presidente Juan Perón, no estableció el número de los Ministros. El artículo 84 (Sampay, 1975:549) del nuevo texto sin embargo agregó las condiciones e inmunidades de los ministros (tener las mismas condiciones que para ser diputado nacional, ser argentino nativo; y tienen las mismas inmunidades que los legisladores). Por ley se elevó a veinte el número de Ministros Secretarías, cuyas denominaciones y competencias fueron establecidas en la misma (Ley 13.529). Cinco años después se redujo el número de Ministerios a dieciséis (Ley 14.303).

Reestablecida la Constitución de 1853, en tiempos de la Revolución Libertadora, se volvió al número de ocho Ministerios –cambiando las denominaciones- aunque la Ley 14.439 del año 1958, estableció “con jerarquía constitucional” doce Secretarías de Estado, pero sin la facultad de refrendar la firma presidencial o concurrir al Congreso.

En 1966 la Ley N° 16956 limitó a cinco el número de ministerios, aunque sorpresivamente estableció un exagerado número de Secretarías (quince).

El Pacto de Olivos firmado por el Presidente Carlos S. Menem y el líder de la oposición Raúl Alfonsín preveía que la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete sería un “...instrumento que limitaría los rasgos fuertes del sistema presidencialista argentino...” (Gelli, 2007:868).

La relación pauta en la constitución nacional entre el ejecutivo y sus ministros, implica que el Ejecutivo es el último responsable de la política general del país, mientras que sus ministros son “sus herramientas, sus ejecutores y asesores subordinados. Para ello debemos basarnos en los siguientes aspectos (Peleretti,1986: 561):

- *El ministro es un funcionario político* que, aunque subordinado al Presidente, encarna atribuciones que exceden la de ser jefe administrativo de sus propia área;
- *El ministro constituye una pieza esencial del gobierno nacional.* Implican la fortaleza del Ejecutivo, asesorando y controlando al Presidente por una parte; y por la otra ejecutando las políticas y las directivas del mismo.

Queda claro entonces que “...los ministros cumplen funciones de gobierno que implican, por su importancia, la toma de decisiones fundamentales para la continuidad política y jurídica del Estado, más allá de las funciones administrativas que llevan a cabo por el hecho de ser jefes de sus respectivos departamentos...” (Peleretti,1986:561-562).

Además, la personalidad de los Ministros “...ha servido muchas veces de apoyo al gobierno frente a sectores de la opinión, y por el contrario, el fracaso, la impopularidad o la ineficacia de sus gestiones fueron salvadas mediante sus renunciaciones, quedando más o menos incólume la autoridad presidencial. En algunas ocasiones los jefes del Ejecutivo eligieron y cambiaron a sus ministros para lograr la concordia política, evitar la oposición del Congreso u obtener apoyos que le faltaban...” (Zorraquín Becú, 1985:152).

La denominación del sistema argentino, no ha sido pacífica en la doctrina nacional, así tenemos: 1) “Intermedio”, que acepta la mayoría; 2) “Sui generis” (Demicheli); 3) “Mixto” (González, Joaquín); 4) “Cuasipresidencial” (García Sarmiento y González Calderón); 5) “Régimen presidencial-parlamentario” (Orgaz, Raúl); y, 6) “Presidencial o ejecutivo” (Bielsa y Giadone).

El sistema ministerial argentino es un sistema intermedio, que incorpora características del sistema presidencialista pero lo potencia con notas del parlamentarismo, de allí su originalidad. Así-conforme nos lo enseña Pelleriti- (Peleretti,1986:535-536):

- Del sistema presidencial, toma: a) *los ministros son nombrados y removidos por el presidente por sí solo* –art. 99, inc. 7-; b) *los ministros no pueden tomar resoluciones por sí solos, salvo en lo concerniente al régimen administrativo y económico de sus ministerios* –art. 103-; c) *los ministros no pueden ser senadores ni diputados* –art. 105-.

- Del sistema parlamentario, toma: a) la facultad de las cámaras legislativas de *hacer comparecer a los ministros a sus recintos, para requerirles los informes que estimen correspondientes* –art. 71-; b) *los actos del presidente, para que tengan eficacia, deben contar con el refrendo de los ministros* –art. 100, primera parte-; c) *los ministros deben presentar una memoria al abrirse las sesiones del Congreso* –art. 104; d) *también pueden concurrir a las sesiones del Congreso, con voz pero sin voto* –art. 106-.
- Los ministros NO integran el Poder Ejecutivo.

La evolución del lento pero progresivo ensamblamiento entre el Estado y la Agricultura, podemos visualizarlo en nuestras tierras en varias etapas (Solivérez) y para ello consignamos en este primer trabajo, el nombre del organismo, identificamos a su titular y el período del mismo, a saber:

A.- *Ministerio de Agricultura*: 1) Emilio Frers (1898-); 2) Martín García Merou (-1901); 3) Exequiel Ramos Mexía (1901); 4) Wenceslao Escalante (1901-1904); 5) Emilio Civit (1904); 6) Damián Torino (1904-1906); 7) Ezequiel Ramos Mexía (1906-1907); 8) Pedro Ezcurra (1907-1910); 9) Eleodoro Lobos (1910); 10) Mario Sáenz () ; 11) Adolfo Mujica (-1914); 12) Horacio Calderón (1914-1916); 13) Honorio Pueyrredón (1916-1917); 14) Alfredo Demarchi (1917-1922); 15) Eudoro Vargas Gómez (1922); 16) Carlos J. Rodríguez (1922); 17) Tomás Le Bretón (1922-1925); 18) Emilio Mihura (1925-1928); 19) Juan B. Fleitas (1928-1930); 20) Horacio Beccar Varela (1930-1931); 21) David Arias (1932-1933); 22) Antonio de Tomaso (1932-1933); 23) Luis Duhau (1933); 24) Miguel Ángel Cárcano (1933-1938); 25) José Padilla (1938-); 26) Cosme Massini Ezcurra (1942); 27) Daniel Amadeo y Videla (1943); 28) Diego I. Masón (1943-1944); 29) Amaro Ávalos (); 30) Pedro S. Marotta (-1946); 31) Juan Carlos Picazo Elordy (1946-); 32) Carlos Alberto Emery (-1952); 33) Carlos A. Hogan (1952-1955); 34) José María Castiglione (1955).-

B.- *Ministerio de Agricultura y Ganadería*: 1) Alberto Mercier (1955-1958).-

C.- *Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería*: 1) Alberto Mercier (1958); 2) Bernardino Horne (1958-1959); 3) Ernesto Malaccorto (1959-1960); 4) César Urien (1960-1962); 5) José Alfredo Martínez de Hoz (1962-1963); 6) Walter Kugler (1963-1966); 7) Lorenzo Raggio (1966-); 8) Rafael García Mata (-1969); 9) Lorenzo Raggio (1969-1970).

D.- *Ministerio de Agricultura y Ganadería*: 1) Walter Kugler (1970-1971); 2) Antonio di Rocco (1971-).-

E.- *Secretaría de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Hacienda y Finanzas*: 1) Horacio Giberti (1973-1974).-

F.- *Secretaría de Agricultura y Ganadería*: 1) Lucio Reca (1975-1976); 2) Mario A. Cadenas Madariaga (1976-1979); 3) Jorge Horacio Zorragueta Stefanini (1979-1981).-

G.- *Ministerio de Agricultura y Ganadería*: 1) Jorge Aguado (1981).-

H.- *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca*: 1) Lucio Reca (1983-); 2) Ernesto Figueras ().-

I.- *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía*: 1) Felipe Carlos Solá (1989-1991); 2) Marcelo Regúnaga (1991-1993); 3) Felipe Carlos Solá (1993-1995); 4) Gumersindo Alonso (-1999); 5) Ricardo Novo (1999); 6) Antonio Berhongaray (1999-); 7) Marcelo Regúnaga (-2001); 8) Jesús Leguiza (2001); 9) Rafael María Delpech (2001); 10) Harold Lebed (2002); 11) Miguel Paulón ().-

J.- *Secretaría de Agricultura y Ganadería*: 1) Miguel Campos (2003-2007); 2) Javier de Urquiza (2007-2008); 3) Carlos Cheppi (2008-2009).-

K.- *Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación*: 1) Julián Domínguez (2009-2011); 2) Norberto Yauhar (2011-2013); 3) Carlos Casamiquela (2013-2015).-

L.- *Ministerio de Agroindustria*: 1) Ricardo Buryaile (2015-2017); y 2) Luis Miguel Etchevehere (2017-2019).-

M.- *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*: 1) Luis Basterra (2019-2021); y 2) Julián Domínguez (2021-22).-

N.- *Ministerio de Economía, Agricultura, Ganadería, Producción y Obras Públicas*: 1) Sergio Massa (2022-y continúa).

Como primera conclusión observamos la inestabilidad institucional del órgano encargo de asesorar y refrendar las acciones del área agropecuaria, del Presidente de la Nación. Efectivamente, en ciento veinticuatro años desde la creación del Ministerio de Agricultura de la Nación (en 1898), a la fecha, catorce veces cambió el mismo de dependencia, denominación y jerarquía institucional, organismos que estuvieron a su vez, a cargo de setenta y cinco personas (75)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Geli, M. (2007). Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada (3ª ed. y 2ª reimp). La Ley
- Peleritti, G. (1986). En: Dardo Perez Guilhou. *Atribuciones del Presidente Argentino*. Ediciones Depalma/Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos.
- Sampay, A. E. (1975). Las constituciones de la Argentina (1810/1972) (T.I y II.) Universitaria Buenos Aires (Eudeba).
- Zorraquín Becú, R. (1985). *Historia del Derecho Argentino* (t. II). Abeledo-Perrot.

FILIACIÓN

AUTOR 1: Estudiante de grado - Trabajo libre de cátedra

AUTOR 2: Docente investigador - Trabajo libre de cátedra