

## CAPITULO X

**Sumario:**—I. Organización del poder ejecutivo. Ventajas del poder ejecutivo unipersonal.—II. Vice-Presidente. Desempeño de la presidencia en los casos de acefalia.—III. Condiciones de la elegibilidad del presidente y vice.—IV. Duración del mandato. Reelección.—V. Remuneración de los servicios del presidente. Incompatibilidades.—VI. Juramento.

Art. 74. « El poder ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de *Presidente de la República Argentina.* »

### I. Organización del poder ejecutivo. Ventajas del poder ejecutivo unipersonal.

La organización del poder ejecutivo es una preocupación constante de los estadistas, avivada por las múltiples dificultades que envuelve, cuya solución no depende tanto de las especulaciones teóricas, cuanto de las tradiciones especiales de cada pueblo, de un conjunto de elementos sobre cuya apreciación se originan siempre graves discrepancias.

De los tres poderes del Estado, es el ejecutivo el peor definido. Algunos le confunden con el judicial, otros lo consideran como un mero agente de las asambleas parlamentarias, otros involucran en su estudio el de todos sus órganos auxiliares, desde los ministros

hasta los empleados más subalternos de la gerarquía administrativa.

Esta indeterminación emana, en primer término, de que se ha precisado poco su carácter propio, sus facultades generales y particulares.

Entre tanto, escribe un constitucionalista español, « la palabra *ejecutivo* indica claramente que las funciones de este poder han de consistir en realizar, practicar, efectuar, convertir la idea en hecho, poner por obra alguna cosa. Y de esta concepción del verbo *ejecutar* no es difícil sacar en consecuencia que el poder ejecutivo ha de ser « el encargado de cumplir de hecho los fines del Estado ». Limitase el poder legislativo á dar la ley, y el poder judicial á decidir si se ha perturbado, restableciendo su imperio cuando así suceda; pero el derecho *es vida* (ya que no toda la vida, como pensó Lerminier), y la vida no es la letra de la ley, escrita por asambleas é interpretada por tribunales, sino actividad, práctica, movimiento, *ejecución*, en una palabra ». (1)

A fin de organizar un poder con semejantes funciones, debe buscarse que sea fuerte y vigoroso, capaz de responder á las necesidades del gobierno, pero no al extremo de que sea un peligro para las libertades públicas. « Parece á primera vista, observa De Chambrun, que hay alguna contradicción entre proposiciones tan diferentes, y sin embargo, si no se concilian, el país se perderá en la anarquía ó dará cabida al despotismo militar ». (2)

El equilibrio es inestable. Una simple atribución fortifica demasiado al poder ejecutivo; la falta de otra lo debilita en un extremo pernicioso. El justo medio

(1) SANTAMARÍA DE PAREDES.—«Curso de Derecho Político», pág. 339.

(2) DE CHAMBRUN. — «Le pouvoir exécutif aux Etats Unis», pág. 5.

es el *desideratum*, pero su aplicación está subordinada á las inclinaciones del espíritu de cada uno. En la convención de Filadelfia, Hamilton lo hallaba en un presidente elegido por un tiempo indefinido, mientras durase su buena conducta, con extensas atribuciones, y entre ellas, la del veto absoluto, y Roger Sherman creía encontrarlo en un presidente subordinado á la potestad parlamentaria.

No discutiremos si conviene que el poder legislador ejerza por sí las funciones ejecutivas. El sistema está condenado por la experiencia de los Estados Unidos, antes de 1787, y de Suiza, antes de 1848, y se opone, además, al principio de la división de los poderes, cuyas ventajas hemos indicado.

Aunque la constitución del poder ejecutivo está impuesta, en gran manera, por los antecedentes históricos de cada pueblo, la ciencia inquiere las conveniencias y defectos de cada uno de los sistemas en vigencia.

« La dirección del poder ejecutivo, dice Lastarria, puede confiarse á un hombre solo ó á varios: en el primer caso, puede hallarse en un monarca hereditario ó en un monarca electivo que funcione por toda su vida, ó en un presidente, electivo también, que gobierne con un plazo prefijado; en el segundo caso, puede conservarse la individualidad, concediendo el gobierno á dos colegas que se alternen en la dirección, ó puede desaparecer aquella, confiándolo á un consejo ó directorio ». (1)

Se acuerda hoy marcada preferencia á la unipersonalidad sobre la pluralidad de la dirección.

La pluralidad se halla vigente en la confederación Helvética, por los siguientes artículos de su código fundamental: Art. 95. « La autoridad directorial y ejecutiva superior de la Confederación es ejercida por

(1) LASTARRIA.—«Elementos de Derecho Público», pag. 90.

*Fuerzas  
ejecutivas  
del P. L.*

« un consejo federal compuesto de siete miembros ». Art. 96. « Los miembros del consejo federal son nombrados por tres años, por los consejos reunidos, y elegidos entre todos los ciudadanos suizos, en condiciones de formar parte del consejo nacional. No se podrá, sin embargo, elegir más de un miembro del consejo federal en el mismo Cantón. El consejo federal se renueva íntegramente, después de cada renovación del consejo nacional. Las vacantes producidas en el intervalo de los tres años son llenadas en la primera sesión de la asamblea federal, por el resto de la duración de las funciones ». (1)

Los partidarios del poder ejecutivo colegiado argumentan diciendo que ofrece más seguras garantías contra un peligro siempre posible, el avance atrevido, que es frecuente contra el poder legislativo y contra las libertades públicas; que si las designaciones de algunos de los magistrados son desgraciadas, hay esperanza de que el error se compense por la acertada elección de los otros; que las ambiciones individuales, de tan deletérea influencia se amortiguan con la labor común.

Pero si son evidentes algunas de las ventajas, son tantos y tan graves los defectos de la organización colegiada, que la hacen totalmente inadmisibile.

La historia política contemporánea nos enseña que las facultades parlamentarias se acrecientan en proporción al decrecimiento de las facultades ejecutivas. Si queremos contrarrestar este empuje para llegar á la armonía de los departamentos del gobierno, debemos vigorizar el poder ejecutivo, y sólo la unidad de ideas y de acción es un elemento de fuerza. « La división, por el contrario, escribe Esmein, es una causa de debilitamiento, y ante la potencia siempre creciente

(1) DARESTE.—« Les Constitutions modernes ». T. I, pág. 459.

« de las asambleas representativas que tienden á disminuir al poder ejecutivo, es prudente no inocular á éste una debilidad constitucional. Para mantener el equilibrio y la separación entre los dos poderes, la lógica indica que hay que dividir al más fuerte y unificar al más débil; de suerte que el sistema de las dos cámaras y la presidencia de la República son los rodajes armónicos de un mismo sistema ». (1)

En un cuerpo colegiado falta la unidad de vistas; las resoluciones se adoptarán por mayorías, quizás variables, después de discusiones apasionadas que imposibilitan la celeridad y energía de los procedimientos, condiciones muchas veces indispensables para la eficacia de una medida. Falta así mismo, ese sentimiento de responsabilidad ante la opinión, que al compartirse se aminora, y que se debe procurar esté siempre vivaz para poner un dique á los arrebatos de las pasiones y á la extralimitación de los poderes.

« Independientemente de las enseñanzas tomadas en la historia, es evidente que una división del poder ejecutivo entre varias personas multiplicará las escisiones y producirá la movilidad de los consejos. Si dos ó más personas están revestidas del mismo empleo con una dignidad y autoridad iguales, muchos peligros hay que temer de los celos y quizás de la antipatía personal. La altivez de los unos, el deseo en los otros de lisongear las preocupaciones vulgares, la vanidad de ser el autor de un proyecto, el amor propio herido, viendo adoptado otro, y muchas causas más excitarán rivalidades y discusiones funestas. » (2)

No es el caso de inquirir cual de los dos regímenes gubernativos, la monarquía ó la república, se amolda más á la extrictez de los principios; los ante-

(1) ESMEIN.—« Eléments de Droit Constitutionnel », pág. 468.

(2) STORY—Comentarios. Trad. de Calvo. T. II. pág. 217.

Monarquía  
y república

cedentes y tradiciones imponen uno ú otro, á despecho de la voluntad de los legisladores. Pero no cabe dudar de que la organización monárquica es defectuosa para mantener la unipersonalidad del poder ejecutivo. La alcurnia ó el linaje no atestiguan aptitudes inconcusas para el manejo de los negocios del Estado. Las leyendas heráldicas dan brillo aristocrático, pero no iluminan las facultades psíquicas, y tan es así, que la historia de todos los pueblos está plagada de ejemplos de monarcas imbéciles, dementes, incapaces, que no han sabido, siquiera, conservar la magestad de los tronos.

El poder ejecutivo de los monarcas ha decaído en vigor y en consistencia; la política contemporánea coloca á su lado un consejo de ministros que es compuesto de hombres de experiencia y que en Inglaterra, modelo de los países libres, es encarnación directa del parlamento. Es una consecuencia, humillante sin duda, de la desconfianza acerca de las facultades de los monarcas para dirigir los asuntos públicos.

Además, la corona caería minada por su base, si el rey ó los ministros, directamente nombrados por él, fueran responsables de los actos realizados; desaparecería el respeto y la obediencia que se le debe, y la monarquía no tendría razón alguna de ser.

¿Desaparecerían estos males con la monarquía electiva? La monarquía electiva es una forma de transición que lleva en sí los gérmenes de su ruina. Las coronas hereditarias han debido empezar por ella para metamorfosearse con el transcurso de los años. «Es una forma demasiado defectuosa, escribe Lastarria, pues comprende el origen de su propia destrucción, puesto que confía al jefe del gobierno un poder tan inmenso, sin cuidar de identificar sus intereses con los de la sociedad: el nombre de rey excita la ambición del jefe electivo, los límites puestos á su au-

« toridad le parecen injustos, naturalmente propende á establecer sus prerogativas sobre el mismo pie que la de los monarcas más absolutos, y conspira habitualmente contra la constitución del reino á fin de hacer hereditaria una dignidad que se le ha confiado sólo por su vida. De esta manera, si la monarquía electiva tiene sobre la hereditaria la ventaja de conservar la eficacia del principio monárquico, porque su jefe gobierna y toma conocimiento de los negocios, también tiene el inconveniente de estar más cerca de su ruina, mientras mejores son sus resultados, pues que el monarca se aprovecha de la prosperidad que hace gozar, de su ingerencia en el gobierno, del crédito y de las cualidades mismas á que debe su elección para fijar la corona en su familia y destruir así el sistema á que debe su gloria.» (1)

Si la elección, entonces, acentúa la idea democrática, la perpetuidad del mandato conduce á un poder ejecutivo tan enérgico, tan fuerte, tan vigoroso, que con él peligran las instituciones.

De todos los sistemas, nos queda sólo el unipersonal de duración limitada ó, en otros términos, la presidencia, tal como está reglamentada en la casi totalidad de las Repúblicas.

Entre nosotros, esa organización del poder ejecutivo no podía ser otra ni diferente de lo que es en la actualidad.

Durante la época colonial, el poder ejecutivo residía en las personas de los monarcas españoles, cuyos representantes, los vireyes, ejercían las atribuciones administrativas con mayor ó menor extensión, según que fuera lata ó restringida la concesión de la corona.

« Los patriotas que realizaron la revolución de Ma-

(1) LASTARRIA, Op. cit., pág. 97.

Def. de  
la monarquía  
que es elec  
tiva

Anteced.

« yo, decía el Dr. del Valle, entendieron que el despotismo gubernamental de España dependía de la constitución unipersonal del poder ejecutivo, confiado á los vireyes, y pensaron que con la pluralidad de una junta, resolvían los inconvenientes de aquel poder sin contrapeso, y daban al pueblo garantías suficientes de libertad. »

Por otra parte, si bien no podemos aceptar los extremos de la fórmula de Tarde sobre la eficacia decisiva de la imitación en el desenvolvimiento de las instituciones sociales, no podemos negar la influencia marcada que el ejemplo ejerce. Y bien; en la época en que se realizó el movimiento emancipador de 1810, habían ocurrido sucesos de trascendencia en la metrópoli que llegaron al establecimiento de juntas encargadas de hecho del poder administrador. Después de la abdicación de Carlos IV; después de la criminal conferencia de Bayona, en que Napoleón arrancó la corona á los soberanos españoles; después del advenimiento de José I al trono de España, en virtud de una imposición militar, el pueblo de la metrópoli se alzó en masa, secundando el espíritu de resistencia iniciado por juntas locales, por juntas departamentales, encargadas de hecho, como dijimos, de la administración del país.

El movimiento revolucionario de Buenos Aires se hizo en virtud de principios análogos á los que se habían sustentado en la madre patria. « Queremos juntas como las de España », decían los patriotas de 1810; y no era de extrañar, por consiguiente, que caída la personalidad del virey se tratara de suplantar su gobierno por un poder ejecutivo colegiado.

Las ideas de la revolución francesa dominaron, por último, entre nuestros antepasados. La convención francesa rechazó con horror el poder ejecutivo unipersonal, por una doble influencia. De un lado, por una

reacción natural y naturalmente exagerada, después del derrumbe de la vieja monarquía, tan poderosa, todo aquello que podía recordar el poder de uno solo era sospechado de tendencia monárquica. Por otra parte, mucho antes de la convención, bajo la legislativa y aun bajo la constituyente, la dirección verdadera del gobierno había pasado á manos de los grandes comités de las asambleas, y fué ésta una preparación natural para el establecimiento de un poder ejecutivo colectivo, que fué prescrito en la convención de 1793 y en la del año III. <sup>(1)</sup>

Con todas estas ideas, era una consecuencia racional la formación del poder ejecutivo en la República de la manera que lo hicieron los revolucionarios de Mayo, constituyendo una junta. Pero esta junta fué muy pronto trabajada por disensiones internas; por un lado, las ideas políticas del presidente, y las del secretario, por el otro, llevaron la escisión hasta el extremo de hacer ineficaz la acción del poder ejecutivo. La modificación de 18 de diciembre la hizo todavía más monstruosa, llevando su desorganización hasta los resultados á que dió nacimiento el bochornoso motín de 5 á 6 de abril de 1811.

Pero el poder ejecutivo, como junta, se contuvo firme en la brecha, decidido á tener en sus manos las riendas del gobierno, hasta que las armas nacionales espermentaron el desgraciado contraste del Desagüadero. Recién entonces se convencieron los hombres que la formaban que no era posible que el poder ejecutivo continuara en esa forma, dividido como estaba entre muchas personas, y en 23 de septiembre de 1811 organizaron el Triunvirato por las razones de que instruye el bando de ese día.

« Teniendo en consideración, decía, la celeridad y

(1) Véase ESMEIN.—Op. cit., pág. 469.

« energía con que deben girar los negocios de la patria y los trabajos que ofrecen al efecto la multitud de los vocales por la variedad de opiniones que frecuentemente se experimentan, ha acordado constituir un poder ejecutivo, compuesto de tres vocales y tres secretarios sin voto. »

Era éste un paso hacia la unidad, pero no era la unidad misma; y aun si se notaban defectos capitales en la organización de la junta, ellos se notaron también en la organización del triunvirato, que fué trabajado por disenciones internas, siendo incapaces, tanto el primero como el segundo, de actuar con la celeridad y energía que las circunstancias reclamaban.

Tan así, que sufridas por las armas de la revolución los desastres de Vilcapugio y Ayohuma, el triunvirato comprendió que no podía llevar más sobre sus hombros el peso de la revolución, y pasó, en 21 de enero de 1814, un mensaje á la asamblea constituyente, en el que se manifestaba su idea.

« Desde que el gobierno llega á descubrir, decía, un objeto de suma importancia á los intereses de los pueblos, sería criminal á los ojos de la Nación, si influido de motivos menos elevados que los de la salud general, guardase un indecoroso y débil silencio. Por el voto de nuestra soberanía y la confianza pública, los individuos que ejercen ahora este poder supremo fueron llamados á ponerse al frente de los negocios de estas Provincias; pero en tan arduo como honroso cargo han descubierto que la serie de los sucesos y la naturaleza de las actuales circunstancias, harían infructuosos todos sus desvelos, como continuasen en dedicarlos á la patria bajo la misma forma en que hasta el presente lo han ejecutado. La experiencia del mando y el conocimiento inmediato de nuestras transacciones han señalado á este gobierno, que, para dar el impulso que requie-

« ren nuestras empresas y el tono que nuestros negocios exigen, la concentración del poder en una mano es indispensable. »

La asamblea, acorde con las ideas sustentadas por el triunvirato, estableció el directorio.

El estatuto provisorio de 1815 encomienda el poder ejecutivo de las Provincias Unidas del Río de la Plata á una sola mano, organizando un directorio. El reglamento provisorio de 1817 también lo encomienda al directorio, y la constitución de 1819, de bases fuertes é informada por las ideas más adelantadas de la ciencia política en esa época, si bien prescindió en muchos puntos de las propensiones nacionales, no hizo más que aceptar los hechos consumados al sancionar el poder ejecutivo unipersonal. En su preámbulo, debido á la pluma del Deán Funes, se leen estas palabras:

« Advertís aquí ciudadanos la sabiduría de esta medida. En la ejecución de las leyes, un centro único de poder siempre ha sido necesario para que ellas sean superiores á todos los obstáculos. Libre entonces el magistrado supremo de concurrentes, llenos de las desconfianzas y los celos que inspira una odiosa rivalidad, él sabrá conducir al puerto el bajel del estado, por entre borrascas y precipicios. La anarquía abre la puerta á la tiranía y la tiranía forja los yerros de la esclavitud. La unidad del poder previene estos inconvenientes. A su presencia desaparecen las turbulencias; y el trono de la ley se deja ver en todo su esplendor. »

Los constituyentes de 1853 encontraron, entonces, el trabajo concluido. La reforma de 1860 no podía tocar la unidad del poder ejecutivo.