

« prescripta por el reglamento », <sup>(1)</sup> y así con otras palabras se repite en las constituciones de 1819 (artículo 85) y de 1826 (art. 97). Para algunas designaciones exigen estas constituciones el acuerdo del senado.

El código fundamental que nos rige ha cortado las cuestiones á que podría dar nacimiento el nombramiento de empleados, sin temor de acrecentar la importancia del poder ejecutivo, al cual se ha buscado hacer fuerte y vigoroso.

Dejando de lado por ahora los funcionarios de orden judicial, el inciso 10 estatuye:

1° Que el presidente nombra y remueve, con acuerdo del senado, á los ministros plenipotenciarios y encargados de negocios; y

2° Que el presidente nombra y remueve, por sí solo los ministros del despacho, los oficiales de sus secretarías, los agentes consulares y demás empleados de la administración.

Cualesquiera que sean las deficiencias del precepto, es él, en nuestro concepto, tan categórico, que excluye la necesidad de comentarlo.

El acuerdo del senado sólo se exige para los representantes de la Nación en el exterior. Es una garantía más de seriedad y acierto en la designación de funcionarios que pueden comprometer la paz pública y la integridad del territorio con una actitud intemperante ó errada.

Las leyes reglamentarias han determinado el acuerdo ó anuencia senatorial tratándose del intendente municipal, de los directores de los bancos oficiales, etc. Por excelentes que sean los motivos que aconsejaron el recaudo no podrán ser concordados con el principio constitucional, como no puede serlo tampoco la atribución que alguna vez se ha arrogado el poder eje-

(1) Art. 21, cap. I. Secc. 3.

cutivo de separar ministros diplomáticos, sin dar al senado la intervención que le compete en tan grave emergencia.

Sucesos recientes han hecho que se discuta en la prensa diaria, sobre todo, si el congreso puede reglamentar la facultad ejecutiva de nombrar empleados, si puede imponer los ascensos ó los concursos. La opinión, predominante en el sentido afirmativo, se ajusta al espíritu de nuestra ley suprema.

El art. 16 proclama el principio de que todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. Hemos visto antes que este derecho, como todos los reconocidos, puede ser reglamentado, y que debe serlo por el congreso por medio de leyes, según se desprende del art. 28. Es más; el congreso crea y suprime empleos (inc. 17, art. 67) y hace todas las leyes que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes concedidos por la constitución al gobierno de la República (art. 67, inc. 28). Si, pues, como no puede dudarse, el poder de nombrar empleados es concedido por la constitución al presidente, las cámaras pueden hacer todas las leyes que sean convenientes para ponerlo en ejercicio. La lógica es de hierro.

inc. 41. « Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas cámaras en la sala del senado, dando cuenta en esta ocasión al congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por esta constitución y recomendando á su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes ».

La apertura de las sesiones parlamentarias hecha por el presidente, si es fórmula hueca y sin alcance, bien pudo suprimirse de un código de preceptos obligato-



rios; si es un recaudo esencial para que el congreso funcione, es un remedio absurdo de prácticas monárquicas, que resienten el régimen democrático y hacen creer que los cuerpos deliberantes, de inferior jerarquía al poder ejecutivo, necesitan su venia para comenzar sus tareas. Como los tres departamentos del gobierno se entrelazan sin dependencia recíproca, esa creencia, que fluye del precepto, repugna á la base angular de nuestras instituciones.

Al abrir las sesiones, el presidente da cuenta, en un mensaje, que tiene, por las solemnidades que lo rodean, todas las exterioridades del *discurso de la corona*, del estado de la Nación y de las medidas que demanda su bienestar.

Con esa noticia que los representantes del pueblo adquieren por órgano autorizado, están habilitados para desempeñarse con el mayor y más exacto acopio de datos que el que pudieran adquirir, por sí mismo, sin conocer las tendencias del jefe del Estado.

---

Inc. 12. « Próroga las sesiones ordinarias del congreso ó lo convoca á sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden ó de progreso lo requiera ».

Dijimos ya que se confiere la atribución de prorogar las sesiones de las cámaras y de convocarlas á sesiones extraordinarias al poder ejecutivo, porque, por la naturaleza de sus funciones, se encuentra en inmediato contacto con las exigencias públicas, y está en mejor situación que los otros, para conocer el verdadero estado de la opinión.

Inc. 13. « Hace recaudar las rentas de la Nación, y decreta su inversión con arreglo á la ley ó presupuesto de gastos nacionales ».

Apenas si podría concebirse un precepto más inútil, una redundancia más evidente.

El poder ejecutivo tiene á su cargo la administración del país, preceptúa el inc. 1° del artículo que examinamos. La administración abarca materias complejas y variadas, entre las cuales está la de recaudar las rentas y decretar su inversión. Cuantos argumentos se formularan para propiciar el inc. 13 se harían valer para incluir en el art. 86 los detalles infinitos que la práctica cotidiana ofrece á la consideración de cada ministerio, de cada sección, de cada departamento, de cada oficina.

Ocupándose de él, dice Estrada: « perfectamente inútil, porque de otro modo sería imposible la marcha de la administración. No es más que la consecuencia de lo dispuesto en el primer inciso de este artículo ». (1)

---

Inc. 14. « Concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación ó de alianza, de límites y neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras. Recibe sus ministros y admite sus cónsules ».

En la República, el manejo de las relaciones exteriores está en manos de la representación nacional, del congreso y poder ejecutivo; en esto se diferencia de la constitución de Estados Unidos, que confiere la atribución de representar el país ante las potencias ex-

(1) ESTRADA.—Op. cit., pág. 510.



tranjeras al poder ejecutivo con acuerdo del senado.

Pero los diputados y senadores, en conjunto, unidos al presidente de la Nación no pueden llevar á cabo los trámites, muchas veces largos, que suscita la celebración de un tratado. Es indispensable que haya una voluntad única á la cual se someta la deliberación y el procedimiento del tratado, sin perjuicio de que esa voluntad sea contraloreada más tarde por la acción del parlamento. Y nadie se encuentra en mejor situación de iniciar las negociaciones diplomáticas y de llevarlas á término que el presidente, que como jefe de la administración, como obligado á conocer en sus íntimos detalles las necesidades públicas, puede comprender mejor que cualquier otro poder las conveniencias nacionales, traducidas en las cláusulas de los tratados que se aplican entre las potencias.

La atribución presidencial, por más que parezca lata, según el texto del inciso, no llega más allá. El presidente de la República no es soberano, como lo es el monarca en los imperios y en los reinos. En las repúblicas el poder ejecutivo está subordinado á la voluntad de la Nación. En las monarquías, se considera que la corona maneja las relaciones exteriores á su libre albedrío, y es tan aceptada esta máxima, que aun en los países donde impera el régimen parlamentario, el ministerio, emanado de las cámaras, no tienen necesidad de contar con la anuencia de su mayoría para llevar á cabo los tratados ó negociaciones diplomáticas. En Inglaterra, por ejemplo, la corona, por sí, firma cualquier convención de carácter internacional, sin necesidad de recurrir á las cámaras para su aprobación ulterior: sólo cuando hay una cláusula que modifica el derecho interno del país ó afecta la constitución nacional, el parlamento tiene la intervención pertinente.

Inc. 15. « Es comandante en jefe de  
« todas las fuerzas de mar y tie-  
« rra de la Nación ».

La constitución norteamericana contiene una cláusula análoga: « El presidente, dice, mandará en jefe el « ejército y armada de los Estados Unidos ». <sup>(1)</sup>

Y no podría ser de otra manera. Si se ha sostenido la conveniencia de que el poder ejecutivo sea unipersonal, por la multiplicidad de materias que comprende su acción, estas ventajas se acentúan más y más cuando se trata de la jefatura de las tropas, que no es posible llevar de un punto á otro del territorio, para hacerlas concurrir allí donde una exigencia ineludible se haga sentir, sin que una voluntad única pueda obrar con celeridad. No se comprende que el mando de los ejércitos dependa de muchas voluntades que deliberen sobre la conveniencia de adoptar una medida, obstaculizando la rapidez de los movimientos militares. Por eso, en todas partes se ha reconocido al encargado del poder ejecutivo como jefe de las tropas en tiempo de paz y en tiempo de guerra.

Pero « el presidente, escribe Paschal, no está obligado á tomar personalmente el mando de la milicia, cuando se convoca al servicio activo del gobierno general; puede colocarla bajo el mando de los oficiales del ejército de los Estados Unidos, á quienes, « en su ausencia, puede delegar los poderes investidos « en él por la constitución. ». <sup>(2)</sup>

Inc. 16. « Provee los empleos milita-  
« res de la Nación, con acuerdo  
« del senado, en la concesión de  
« los empleos ó grados de oficia-  
« les superiores del ejército y ar-  
« mada; y por sí solo en el campo  
« de batalla. »

Los americanos han sido más cautos, más temero-

(1) Art. II. Secc. II. Párraf. I.

(2) PASCHAL. Trad. de Calvo. T. I., pág. 335.



sos de que el favor del presidente le rodee de una cohorte de mercenarios de espada que pongan en peligro las instituciones y las libertades.

En la República Argentina, donde las atribuciones del poder ejecutivo son más amplias, como hemos tenido ocasión de notar, no se ha visto este inconveniente, que es, sin embargo, real. Los favores presidenciales, no tanto en la República Argentina, cuanto en otras repúblicas americanas, han dado por resultado los entronizamientos permanentes del militarismo que hace y deshace á su antojo presidencias y legislaturas á virtud de las consideraciones que recíprocamente se deben con el primer magistrado.

Entre nosotros está resuelto, según se ha visto, que en las promociones hasta el grado de coronel basta la voluntad presidencial; desde coronel se requiere el acuerdo del senado, salvo los casos de ascensos en el campo de batalla, en los cuales el jefe del ejército hace por sí las promociones.

La ley podría evitar los peligros evidentes de la cláusula constitucional aplicada en toda su latitud. Hemos dicho que el congreso tiene la facultad de reglamentar los poderes ejecutivos para ponerlos en ejercicio y de dictar todas las medidas que sean convenientes á ese fin. Ninguna más conveniente que la de impedir las promociones á destajo. Podría, quizás, imponerse siempre y en todos los casos la antigüedad, en tiempo de paz, como justificativo del ascenso; podría señalarse un número fijo de oficiales subalternos, lo mismo que existe de oficiales generales y coroneles. Así, sin duda alguna, la autoridad presidencial sería menor, y el resultado de esa atribución, contenida en el inciso que nos ocupa, sería menos temible.

Inc. 17. « Dispone de las fuerzas militares, marítimas y terrestres y « corre con su organización y distribución, según las necesidades « de la Nación. »

En este inciso es donde se ve más patente la enorme suma de atribuciones conferidas al presidente de la República. Sin hacer distinciones de tiempo ni de lugares, el poder ejecutivo puede llevar las fuerzas nacionales á cualquier punto de la Nación.

Se ha notado muchas veces que el ejercicio de esta atribución conduce hasta situar las fuerzas en los parajes donde no son más necesarias con fines estratégicos, para defender gobiernos huérfanos de opinión ó para atacar gobernantes sustentados por el pueblo de la localidad.

Al lado de este inconveniente real y positivo se observan los que resultarían, tan reales y positivos como aquel, si no se dejara al arbitrio del presidente la facultad de mover las fuerzas nacionales. La ubicación de tropas, en tiempo de paz es de tan alta trascendencia para una complicación efectiva, que debe siempre preverse, pues si no se hace de una manera acertada, se compromete el éxito de una campaña.

Es sobre todo en países como el nuestro, de extensos territorios, á cuyos confines no es dable trasportar elementos bélicos con celeridad, en los que el poder de moverlos se exige con caracteres más imperativos.

No es posible dejar á los parlamentos la facultad de discutir este punto, porque, aun cuando se lo resolviera en sesión secreta, los motivos de la ubicación de las fuerzas podrán trascender, salvando las paredes de su recinto. Además, no es posible dejársela, porque con las discusiones que puedan seguir á la proposición de una medida semejante, no se llega jamás á resultados perentorios y eficientes, como los reclaman las necesidades del país.



Inc. 18. « Declara la guerra y concede  
« patentes de corso y represalias  
« con autorización y aprobación  
« del congreso. »

Este inciso no reclama mayor estudio. Hemos dicho que las facultades de declarar la guerra, hacer la paz y conceder patentes de corso, son facultades legislativas. El acto material de hacer la declaratoria, de poner el cúmplase á la ley, es lo único que hace el presidente de la República. Es esta una derivación lógica, una consecuencia necesaria de sus poderes generales como ejecutor de las leyes del congreso; no es una atribución especial, peculiar del presidente.

Inc. 19. « Declara en estado de sitio  
« uno ó varios puntos de la Na-  
« ción, en caso de ataque exterior  
« y por un término limitado, con  
« acuerdo del senado. En caso de  
« conmoción interior, sólo tiene  
« esta facultad, cuando el congre-  
« so está en receso, porque es atri-  
« bución que corresponde á este  
« cuerpo. El presidente la ejerce  
« con las limitaciones prescritas  
« en el art. 23. »

Las facultades presidenciales en cuanto al estado de sitio han sido estudiadas en oportunidad. <sup>(2)</sup>

Inc. 20. « Puede pedir á los jefes de  
« todos los ramos y departamen-  
« tos de la administración, y por  
« su conducto á los demás emplea-  
« dos, los informes que crea con-  
« venientes, y ellos son obligados  
« á darlos. »

Esta cláusula es absolutamente inútil. Claro es que quien tiene á su cargo la administración de un país, quien es su jefe, puede pedir á sus subordinados, no sólo los informes, sino todo lo que considere necesario y conveniente para la marcha de la misma administración.

(1) Tomo I., pág. 472.

En Estados Unidos, donde existe un precepto concordante con el inciso que estudiamos, se ha hecho notar también su inutilidad; pero Story piensa que debe mantenerse, porque en épocas de crisis los empleados podrían negarse á dar los informes que se solicitan. Es posible que el caso llegue en Estados Unidos, donde no es atribución presidencial la de remover los empleados, ó donde, por lo menos, no está claramente señalada por la constitución; pero en la República, donde todos los empleados deben á sus jefes la obediencia que deriva de sus funciones, no cabe dudar de que debe darse al presidente todos los informes y datos que necesite; si no lo hacen, la destitución es una medida de que puede hacer uso inmediatamente.

Inc. 21. « No puede ausentarse del  
« territorio de la capital sino con  
« permiso del congreso. En el re-  
« ceso de éste sólo podrá hacerlo  
« sin licencia por graves objetos  
« del servicio público. »

Se ha objetado, y con razón, la colocación de este inciso: « El presidente de la Nación, dice el art. 86, « tiene las siguientes atribuciones :.... No puede ausentarse de la capital. » Realmente no es esta una atribución.

La prohibición de salir del territorio de la capital de la República se explica, porque el encargado de la administración, que requiere una dedicación extraordinaria, no debe abandonar sus tareas sin licencia. Así como ella es indispensable para los subalternos, que deben obtenerla de sus superiores gerárquicos, así también el presidente de la República, en el mismo caso, debe pedir permiso, nó al superior gerárquico, porque no lo tiene, pero sí á otro poder igual: al congreso.

El inciso va más allá todavía, desde que prohíbe al



presidente salir de la capital, y esto porque en la capital es donde debe tener su domicilio el primer magistrado, donde están radicadas las oficinas centrales de la administración, donde se requiere su presencia inmediata para atender los conflictos que puedan surgir en circunstancias inesperadas, y que no cabe dentro de lo verosímil en la marcha de la administración de un Estado, que no encuentre un funcionario que los dirima sin dilación. Ausentándose el presidente y domiciliándose fuera de la capital, fuera del local donde todo el país sabe que él reside, no deja en su reemplazo un funcionario encargado de desempeñar las atribuciones que le son propias. No es posible, pues, que se aleje el presidente de la República, sin el recaudo prescripto.

En el receso del congreso, puede producirse la necesidad de abandonar la capital, y en esas condiciones, la licencia no se obtiene fácilmente. Siendo, como es, jefe del ejército, podría llegar la ocasión de que quisiera ponerse personalmente al frente de las fuerzas en momentos de conmociones internas ó de ataques externos. Graves objetos de salvación pública autorizarían el abandono del cargo, durante el receso, sin la venia parlamentaria.

Inc. 22. «El presidente tendrá facultad para llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión, que espirarán al fin de la próxima legislatura».

En la constitución de 1853 estaba redactado así:  
« En todos los casos en que según los artículos anteriores debe el poder ejecutivo proceder con acuerdo

« del senado, podrá, durante el receso de éste, proceder por sí solo, dando cuenta de lo obrado á dicha cámara en la próxima reunión, para obtener su aprobación.»

Los reformadores de 1860 penetraron el error que envolvía el inciso en esa forma, y se extendieron en consideraciones para apoyar la sustitución que proyectaron y sancionaron.

« Todas las constituciones, y muy especialmente las federales, se lee en el informe de la comisión, han buscado un correctivo á la facultad peligrosa y corruptora depositada en manos de un solo hombre, de distribuir empleos honoríficos y lucrativos de un orden elevado. De aquí la necesidad de sujetar á un acuerdo previo el nombramiento de los ministros diplomáticos, los obispos, los altos empleados de la milicia y jueces superiores, sometiendo al senado la facultad de prestar ese acuerdo. La constitución federal ofrece aparentemente esta garantía, pero como sucede con las garantías individuales, ella desaparece totalmente por otro artículo que la anula, librando á la buena voluntad ó al antojo del presidente, distribuir esos empleos sin previo acuerdo. He aquí los casos en que el presidente necesita del acuerdo del senado para proceder: 1° Para nombrar los magistrados de la corte suprema y demás tribunales federales; 2° Para la presentación de obispos; 3° Para nombrar ó remover los agentes diplomáticos; 4° Para la concesión de empleos ó grados superiores del ejército y armada; 5° Para declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior. Todo esto queda anulado por el inc. 23 del mismo art. 83. En él se dice que en el receso del senado podrá el presidente usar por sí solo de las facultades que requiere el acuerdo de aquel cuerpo; dándole cuenta de lo obrado en la próxima reunión; y como (se-



« gún se ha visto ya) con no proponer remociones ó  
 « nombramientos durante las sesiones del congreso, que-  
 « da al arbitrio del presidente proponer obispos, nom-  
 « brar ó distribuir agentes diplomáticos, hacer corone-  
 « les ó generales, instituir jueces, resulta que es ilusoria  
 « la garantía del acuerdo previo del senado, pues no ca-  
 « be facultad deliberativa que ejercer respecto de obis-  
 « pos presentados al papa, ó jefe superiores de milicia  
 « puestos ya en posesión de sus empleos, siendo por  
 « lo tanto la obligación de dar cuenta de lo hecho una  
 « mera formalidad para cohonestar el abuso, formalidad  
 « que, por otra parte, tiene mucho de vejatorio para  
 « el senado. Por lo tanto la comisión propone la re-  
 « forma de dicho artículo, redactándolo de manera que  
 « sólo se acuerde al presidente la facultad de proveer  
 « las vacantes que ocurran durante el receso, por nom-  
 « bramiento en comisión, que espirará al finalizar la  
 « próxima reunión del congreso. » (1)

(1) Redactor, pág. 84.

## CAPÍTULO XIII

**Sumario:** I.—Ministerio. Su importancia.—II. Diversos sistemas de organización ministerial. Ministerio parlamentario, Ministerio de origen ejecutivo. Ministerio mixto.—III. Carácter y número de los Ministros en la República.—IV. Responsabilidad y funciones de los Ministros.—V. Memorias.—VI. Relaciones en el congreso.

Art. 87. « Cinco ministros secretarios,  
 « á saber: del interior, de relacio-  
 « ciones exteriores, de hacienda,  
 « de justicia, culto é instrucción  
 « pública, y de guerra y marina,  
 « tendrán á su cargo el despacho  
 « de los negocios de la Nación, y  
 « refrendarán y legalizarán los  
 « actos del presidente por medio  
 « de su firma, sin cuyo requisito  
 « carecerán de importancia. Una  
 « ley deslindará los ramos del res-  
 « pectivo despacho de los minis-  
 « terios.»

### I. Ministerio. Su importancia.

Tomada en un sentido general, la idea de funciones ministeriales remonta su origen al de las sociedades organizadas. En repúblicas y monarquías, bajo todos los regímenes políticos ensayados en la vida de la humanidad una porción del poder ejecutivo ha sido confiada á agentes más ó menos numerosos, cuya importancia ha aumentado sin cesar.

Los negocios del Estado de tan complejas proyecciones, jamás han podido ser atendidos en sus infinitos pormenores por una sola persona. Esta material