

# ¿Funcionarios públicos en Roma? ¿Y en la actualidad? Características y requisitos. Comparación entre la República romana y la República Argentina

---

Por Nazarena Castresana<sup>196</sup> y Lourdes María Llorvandi<sup>197</sup>

## Resumen

¿Podríamos hablar de la existencia de funcionarios públicos en la República romana? ¿Es éste un concepto surgido en la modernidad? ¿O podríamos remontar sus orígenes en la antigua Roma? Por ello, en este trabajo nos proponemos develar similitudes y diferencias en la institución desde

---

<sup>196</sup> Abogada, Notaria y Lic. en Ciencia Política (UCC). Miembro del Instituto de Derecho Romano “Dr. Agustín Díaz Biale” de la Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Católica de Córdoba. Adscripta de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Córdoba. Ciudad de Córdoba. Cel.: 2664869178. Mail: nazarenacastresana@hotmail.com.

<sup>197</sup> Abogada (UCC). Miembro del Instituto de Derecho Romano “Dr. Agustín Díaz Biale” de la Facultad de Derecho y Cs. Sociales de la Universidad Católica de Córdoba. Adscripta de Derecho Romano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de ADRA. Ciudad de Córdoba. Cel.: 3854405771. Mail: lourdesllorvandi@gmail.com.

ambas ópticas y centralizando en las características de gratuidad y temporalidad que ostentarían dichos cargos tanto como los requisitos para acceder a los mismos.

**Palabras claves:** derecho romano; república; funcionario público

## **Abstract**

*Could we talk about the existence of public officials in the roman Republic? Is this a concept that emerged in modernity? Or could we trace its origins back to ancient Rome? For this reason, in this work we intend to reveal similarities and differences in the institution from both perspectives and focusing on the characteristics of gratuity and temporality that these positions would hold as well as the requirements to access them.*

**Keywords:** roman law; republic; public official

## **I. Introducción**

¿Podríamos hablar de la existencia de funcionarios públicos en la República romana? ¿Es este un concepto surgido en la modernidad? ¿O podríamos remontar sus orígenes en la antigua Roma?

¿En qué momento comienzan los cargos públicos a tornarse pagos? ¿Y por qué? El paso de la característica de la vitalidad en los cargos al principio de periodicidad, ¿cómo fue? En cuanto a los requisitos, ¿notan que siempre aparece la cuestión de la edad? Para acceder a ser pretor en Roma se necesitaban en un principio 38 años y para ser diputado en la República Argentina la Constitución Nacional exige un mínimo de 25 años, ¿por qué? En las próximas páginas intentaremos vislumbrar algún tipo de respuesta, develando similitudes y diferencias en el ejercicio de la función pública desde ambas ópticas.

Para dar inicio al presente trabajo nos proponemos hacer una relación de conceptos entre lo que en nuestros días entendemos por funcionario público, que según la Real Academia Española (RAE) se define como: “Funcionario que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de funciones públicas”,<sup>198</sup> con lo que se entendía en la antigua Roma. Ahora bien, hacer dicha extrapolación de conceptos, ¿sería adoptar una mirada demasiado sesgada del tema, considerando que pocas de las características que adopta el concepto actual eran las exigidas en Roma? ¿Sería acertado negar que entre un funcionario público y una persona que realizaba el *Cursus Honorum* en Roma existen múltiples similitudes?

Al adentrarnos a la comparación respecto de ciertas características relativas a los funcionarios públicos entre de la República de Roma (509 a. C. al 27 d. C.) y la República Argentina, nos vemos obligadas, debido a exigencias metodológicas y de posibilidades fácticas, a realizar un recorte temporal y analítico. Vamos a focalizarnos, específicamente, en nuestra Constitución Nacional (en adelante CN), dictada en 1853 con su última reforma de 1994, siendo la carta magna, cúspide del sistema normativo y norma fundamental.

## II. Instituciones de la República romana

Siempre es propicio recordar que la República romana remonta sus inicios en el 509 a. C. tras la expulsión de su último rey Tarquino el Soberbio por grandes conflictos sociales latentes en la época, entre ellos la falta de acuerdo entre patricios y plebeyos, que fue cada vez mayor. La constitución de la República romana se basaba en un equilibrio de órganos que se controlaban mutuamente: magistrados, comicios y Senado. Así, quedaron configurados dos niveles de organización política: el formado por miembros de la clase senatorial, al que se le asignan principalmente

---

<sup>198</sup> Extraído de <https://dpej.rae.es/lema/funcionario-p%C3%BAblico> (ultimo acceso 3/10/2020).

competencias políticas y de dirección – magistrados, promagistrados y *vigintisexviri*–, y el integrado mayoritariamente por libertos dedicados a la gestión administrativa (apparitores) y por esclavos públicos.

Para acceder a ser senador se debía realizar el conocido *Cursus Honorum*, conformado por cinco cargos que constituían la carrera ordinaria de la magistratura romana. Se llama así a la dignidad, cargo y conjunto de atribuciones con las cuales, en Roma, sobre todo en la época republicana, se investía a un ciudadano para que desempeñara determinadas funciones relacionadas con la administración y dirección política de la ciudad.

También podemos distinguir las particularidades geográficas de la República conformada por tres zonas diferentes: Roma, regida por magistrados; el resto de Italia, dirigida desde la capital y gestionada fundamentalmente a través del sistema municipal y colonial; y las provincias, para las que se nombraron gobernadores o promagistrados, es decir, un magistrado mayor, pretor o cónsul, a quien después del desempeño de su magistratura en Roma y de un cierto intervalo se le conferían poderes para gobernar una determinada provincia con el título de propretor o de procónsul. Así, las provincias quedaron divididas en consulares y pretorias según el rango de sus gobernadores.

Adentrándonos en el ya mencionado *Cursus Honorum*, nos encontramos que desde épocas de la monarquía existía el cargo de cuestor, como jueces en lo criminal, pero tras la instauración de la nueva forma de gobierno se les dejó encargados del erario público (recibir y custodiar los ingresos y realizar los pagos que se les encomendasen).<sup>199</sup> Durante esta época se crearon cargos como los cónsules, pero rápidamente comenzaron las exigencias de los plebeyos de tener su representante. En un primer momento hubo una fuerte resistencia por parte de los patricios, creando tribunos militares con parte plebeya y parte patricia. Finalmente se acepta que los plebeyos tuvieran un cónsul.<sup>200</sup> Al mismo tiempo, se creó el cargo de edil curul, que al igual que los cónsules comenzó siendo un cargo exclusivo de patricios, modificándose

<sup>199</sup> ULPIANO. D. 1. 13. 1. pr-3. GARCÍA DEL CORRAL, I. (1889). *Cuerpo del Derecho Civil Romano*. Barcelona: Jaime Molinas.

<sup>200</sup> D. 1. 2. 1. 25, 26. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.* Ello fue permitido a través de las leyes Sextas y Licinias.

ello más adelante. También se creó el cargo de pretor, instituido por las leyes Sextas y Licinias. Dividiéndolos a estos últimos en pretores urbanos, para que atendieran la administración de justicia de la ciudad, y pretor peregrino, para que se ocuparan de los extranjeros.<sup>201</sup> Posteriormente, aparecieron pretores de las provincias para ocuparse de ellas, y así llegaron a ser dieciocho por la creación de variadas funciones para cada uno, principalmente presidían cada órgano judicial existente. También encontramos en esta época cargos como los tribunos de la plebe, apparitores, decenviros, quartuoviros, triunviros de la moneda, triunviros capitales, quinqueviro, entre muchos otros.<sup>202</sup>

En cuanto a los cargos civiles, algunos correspondían a los patrimonios, otros a las personas<sup>203</sup> y otros son los honoríficos, estos últimos, los que nos evocan en esta ocasión. Solo a modo de referencia, mencionaremos que en cuanto a los primeros son los que se hacen con el desembolso, donde podemos mencionar cargos como el transporte de vehículos o el de decemprimato. Para ellos no hay requisitos ni de edad, ni número de hijos. Respecto a los segundos, es el que se cumplió solemnemente con el cuerpo, trabajo, ánimo y vigilancia. Allí encontramos cargos como la defensa de la ciudad, tutor, curador o reparación de la vía pública, entre otros.

A los fines del presente trabajo nos centraremos en las figuras de los senadores y de los magistrados que conforman la carrera del *Cursus Honorum*.

### III. Requisitos

Para poder ser senador se exigía ser ciudadano romano,<sup>204</sup> residir en la ciudad, ser de origen ingenuo<sup>205</sup> y haber sido magistrado curul.

---

<sup>201</sup> GAYO. D. 1. 2. 1. 27, 28. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>202</sup> GAYO. D. 1. 2. 29, 30, 31. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>203</sup> HERMOGENIANO. D. 50. 4. 1. pr, 1, 2, 3, 4. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>204</sup> Exigencia máxima establecida por el ordenamiento de la época.

<sup>205</sup> Ingenuo es quien ha nacido libre y nunca ha caído en esclavitud. Recordemos que los estados son tres: ingenuo, liberto y esclavo.

En lo que respecta el *Cursus Honorum*, mientras mayor el puesto, mayores eran los requisitos. Tras diez años de servicio militar,<sup>206</sup> se iniciaba en la cuestura, donde se requería tener 28 años para poder ingresar; luego para edil curul, 35; siguiendo con 38 para pretor; y finalmente 40 para cónsul.<sup>207</sup> Las edades se tenían en especial consideración debido a la creencia de la época de que la vejez conllevaba madurez y sabiduría, tal y como se expresa en el párrafo del principio del fragmento quinto del título sexto del libro quincuagésimo del Digesto (D. 50. 6. 5. pr):

5. Calístrato; De las jurisdicciones, libro I.- Siempre en nuestra ciudad fue venerable la senectud; porque nuestros mayores tributaban a los ancianos casi el mismo honor que a los magistrados. El mismo honor se tributó también a la senectud respecto al desempleo de los cargos municipales. Pero el que en la vejez se hizo rico, y antes no desempeñó ningún cargo público, se puede decir que no se exime de esta carga por privilegio de la edad, principalmente si el desempeño del cargo impuesto contuviera no tanto trabajo corporal, como gasto de dinero, y el cargo fuera de la ciudad en la que no se hallara fácilmente hombres suficientes para los cargos públicos.

En la época existía la creencia de una mayor dignidad en el sexo masculino, por lo que los cargos eran ocupados por hombres<sup>208</sup> y se excluía a las mujeres y los impúberos de oficios civiles o públicos, incluyendo el desempeño de las magistraturas y la judicatura.<sup>209</sup> Es importante aquí destacar la palabra dignidad, usada múltiples veces en el libro primero, capítulo noveno del corpus, acepción acuñada por el catolicismo referenciando al hombre creado a imagen y semejanza de Dios. En realidad, en la época republicana podríamos hablar más del honor de los hombres que de su

---

<sup>206</sup> MOMMSEN, T. (2007). *Historia de Roma*. Madrid: Turner. Vol. II, p. 104 y ss.; Vol. IV p. 65 y ss.

<sup>207</sup> Edades establecidas por la *Lex Villia Annalis* posteriormente modificadas por la *Lex Cornelia*.

<sup>208</sup> ULPIANO. D. 1. 9. 1. pr. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>209</sup> ULPIANO. D. 50. 17. 2. pr, 1. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

dignidad, pero teniendo en cuenta que esta recopilación se realiza ya en tiempos de Cristo, se entiende esta transposición de palabras.

Múltiples fragmentos del título cuarto del libro quincuagésimo del Digesto sugieren la diferencia entre el honor de formar parte de los altos cargos públicos, conformados por el conocido *Cursus Honorum*, y formar parte de los simples cargos civiles, tareas que aparentemente todos quisieran eludir.

Es curioso destacar que no era considerado impedimento para ser elegido la disminución auditiva, por ejemplo, pero sí la fatiga o debilidad corporal.<sup>210</sup>

Podemos diferenciar que sí se puede compeler a una persona a aceptar un cargo personal, pero no a aceptar uno honorífico.<sup>211</sup> Existen múltiples exenciones a los cargos civiles, cuya explicación excede los fines de este trabajo, aunque puede mencionarse que las inmunidades otorgadas a las personas no eran transmisibles a sus herederos; sí es destacable que las otorgadas incluso a un linaje no pertenecían a la línea femenina.<sup>212</sup>

#### IV. Temporalidad

Sabemos que uno de los presupuestos básicos de la monarquía fue el carácter vitalicio de los puestos que se ocupaban, por lo que fue lo primero que se modificó al llegar la nueva forma de gobierno.

Solo se exceptuará de la regla el cargo de senador, que era vitalicio, pero en esta época encontramos en todo su esplendor el principio de anualidad o la característica de periodicidad o temporalidad de las magistraturas. Estos cargos debían desempeñarse en el orden mencionado, gradualmente hasta llegar a los cargos superiores.<sup>213</sup> Duraban un año en el puesto,<sup>214</sup> estaba

---

<sup>210</sup> ULPIANO. D. 50. 5. 2. 6, 7. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>211</sup> ULPIANO. D. 50. 4. 9. pr. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>212</sup> ULPIANO. D. 50. 6. 1. 1, 2. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>213</sup> MODESTINO. D. 50. 4. 11. 1. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>214</sup> CALISTRATO. D. 50. 4. 14. 5. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

prohibido desempeñar simultáneamente dos cargos,<sup>215</sup> se debía dejar dos años entre una y otra magistratura,<sup>216</sup> y esperar diez años para intentar la reelección en la misma, salvo que no hubiere nadie que desempeñe el cargo. Como en toda época existieron excepciones a la regla, citaremos el caso de Cayo Mario, que fue nombrado siete veces cónsul, por supuesto sin la separación de diez años entre cada consulado.

En pocas magistraturas la anualidad se veía afectada, como ser el caso de los censores, que podían durar hasta dieciocho meses, y la magistratura extraordinaria de dictador, que generalmente duraba hasta seis meses. También podemos mencionar el caso de las operaciones militares en las que los cónsules, pretores y cuestores continuaban ejerciendo su cargo aunque haya transcurrido el año por la *Prorrogatio imperii* hasta que finalizara la contienda.

## V. Gratuidad

Es muy importante a la hora de elegir a quien se le confiere un honor o cargo el origen de su nacimiento y si sus bienes pudieran ser suficientes para ejercerlo. Existe la convicción de que quien no puede procurarse el sustento con lo propio no es tenido como útil y por lo tanto no es honroso. Como consecuencia, no debería ocupar un cargo público. Por ello, se espera que quienes ocupen lugar en el *Cursus Honorum* sean personas dignas, no necesariamente ricas pero siempre dignas.<sup>217</sup> Esto es lo que justifica la característica de gratuidad de las magistraturas que distingue este momento histórico.

En esta misma línea de pensamiento encontramos que no pueden ser deudores de los bienes públicos quienes lo pretendan. Para poder acceder deben satisfacer la deuda.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> MODESTINO. D. 50. 5. 14. 1. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>216</sup> Fue establecido por la *Lex Villia Annalis*, del año 180 a. C., que prevenía el acceso en orden ascendente.

<sup>217</sup> ULPIANO. D. 50. 4. 6. pr. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

<sup>218</sup> ULPIANO. D. 50. 4. 6. 1. GARCÍA DEL CORRAL, *op. cit.*

Había muchas cuestiones a tener en cuenta antes de iniciar la carrera honoraria, por ejemplo las campañas electorales y sus costos, que eran muy dispendiosas debido al alto presupuesto de los traslados y alimentos. Otro ejemplo es el gasto por los juegos públicos en que incurrían los ediles curules.

Es aquí en donde debemos traer a colación una excepción a la gratuidad señalada, que es la figura de los apparitores. Si bien no eran magistrados sino personal subalterno al servicio de los mismos, ganando estos profesionales de origen liberto un sueldo por ello, suponen el primer paso hacia una administración que remunerara a quienes prestan sus servicios en ella.

## VI. Instituciones de la República Argentina

Como punto de inicio, nos posicionaremos en el artículo 1 de nuestra carta magna, artículo genérico y crucial que define nuestra forma de gobierno: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente constitución”.<sup>219</sup>

Nos detendremos especialmente en la palabra “república”. Ésta o alguna de sus derivaciones (republicano/republicana) aparece mencionada más de 15 veces en la CN. ¿Qué es la república? Desde un enfoque clásico, la república es una forma de gobierno que se caracteriza por la división y control del poder. Las otras notas que la caracterizan son la publicidad de los actos de gobierno, la responsabilidad de los funcionarios, la periodicidad de los cargos electivos y la igualdad de todos ante la ley.<sup>220</sup> La separación del poder en nuestro país se expresa de tres modos. En primer lugar, se divide en razón de las funciones estatales, existiendo así la división tripartita entre poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. En segundo lugar, la división se produce en términos territoriales, distribuyéndose el poder entre el Estado federal, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos

---

<sup>219</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

<sup>220</sup> GELLI, M. A. (2004). *Constitución Nacional de la República Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley, p. 19.

Aires desde 1994 y los municipios. Finalmente, podríamos considerar una tercera división: hay autores como Ávalos, Buteler y Massimino que consideran que “se divide el poder en constituido y constituyente”.<sup>221</sup>

En el presente trabajo nos basta concentrarnos en la primera división, analizando las características: de “gratuidad/remuneración”, “temporalidad” y “requisitos para acceder al cargo”, específicamente, del poder ejecutivo y poder legislativo. Para poder hacerlo, conviene realizar un breve repaso de la forma de constitución y organización de cada una de estas estructuras de poder tanto en Roma como en la actualidad, buscando comprender cómo están integrados.

Para poder deslindar los temas que nos convocan esta ocasión en lo pertinente a la República Argentina, es menester realizar una breve introducción del sistema de poderes de la misma contenido en nuestra Constitución Nacional, centrándonos en el Poder Legislativo y Ejecutivo, tal y como hemos adelantado: “Poder Legislativo: Segunda parte autoridades de la Nación – Título primero Gobierno Federal – sección primera del Poder Legislativo – Artículo 44. Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación”.<sup>222</sup>

El Poder Legislativo de la República Argentina está otorgado a un órgano complejo y colegiado, denominado Congreso por la Constitución Nacional. También se emplean los nombres Congreso Federal o Congreso Nacional para referirse al órgano legislativo del Estado argentino, diferenciándolo de las legislaturas provinciales. En cambio, la designación de Parlamento argentino que se usa del mismo modo es técnicamente impropia, pues el sistema de gobierno es el de república presidencialista y no parlamentario.<sup>223</sup>

El Poder Legislativo está compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados de la Nación y la Cámara de Senadores que representan a los Estados provinciales. Éstos se encuentran igualmente representados en el

---

<sup>221</sup> GELLI, *op. cit.*, p. 13.

<sup>222</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

<sup>223</sup> GELLI, *op. cit.*, p. 439.

Senado, ya que sin importar el tamaño o población de la provincia, todas tienen un total de tres senadores representando a cada una de ellas. Así, el bicameralismo existente en nuestro país, que emerge del diseño constitucional, conjuga dos principios: el principio democrático, ya que los diputados son elegidos en razón del número de habitantes de cada distrito, lo que hace residir allí la llamada soberanía popular; y, por otro lado, el principio federal, poniendo a todas las provincias en posición de igualdad al momento de las tomas de decisión que a este órgano le competen.

“Poder Ejecutivo: Segunda parte autoridades de la Nación – Título primero Gobierno Federal – sección segunda del Poder Ejecutivo – capítulo primero De su naturaleza y duración – Artículo 87. El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina”.<sup>224</sup>

La República es presidencialista unipersonal. A pesar las modificaciones que efectuaron los constituyentes de 1994, destinadas a la atenuación del presidencialismo, se continuó persistiendo en su carácter unipersonal. El artículo 87 tiene su fuente en la Constitución estadounidense y su nota unipersonal directamente de la cláusula que encabeza el art. II: “El poder ejecutivo será conferido a un Presidente de los Estados Unidos de América”.<sup>225</sup>

## VII. Requisitos para acceder al cargo

Los requisitos para ser diputado difieren de los requisitos para ser senador y también para ser presidente. Comenzamos con los requisitos para ser diputado de la nación, por lo cual remitimos a la lectura del artículo 48 de la Constitución Nacional: “Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella”.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

<sup>225</sup> Artículo II, Sección I de la Constitución Norteamericana, 1789.

<sup>226</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

Vemos que el artículo establece tres requisitos: por un lado la edad, por otro lado cierta cantidad de años de ciudadanía en ejercicio y, por último, ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella. Dichos requisitos se exigen cuando la Cámara examina el título del electo. Es por ello que bien podría ser candidata una persona que no los cumpla durante la campaña, pero luego al momento de ser electo los cumplimente.

La primera exigencia fue establecida teniendo en cuenta un mínimo que fuera superior a la mayoría edad, aunque sin definición de límite máximo. Entendemos que dicho requisito fue fijado pretendiendo que quien acceda a dicho cargo público fuera una persona mayor de edad, con todo lo que ello implica en términos de responsabilidad civil y comprensión de la norma. El recaudo etario pretende asegurarse de que la persona que ocupará el cargo de legislador haya desarrollado ciertas cualidades mentales que le permitan comprender la responsabilidad que dicho cargo exige.

El segundo requisito se refiere a poseer cuatro años de ciudadanía, que puede ser por naturaleza o por opción. La norma agrega “en ejercicio”, motivo por el que se empieza a computar el término de cuatro años desde que la persona cumple dieciocho años de edad o desde el día en que obtienen la carta de ciudadanía por sentencia firme de la justicia federal, pues a partir de ese momento se puede verdaderamente ejercerla. Hay quienes consideran que dicho requisito se corresponde con un pensamiento histórico de la época en que se sanciona nuestra Constitución, puesto que muchos idearios de la CN del año 1853 creían en la necesidad de fomentar la inmigración, atrayendo a los habitantes de países extranjeros a poblar nuestra patria naciente.

Y por último, la exigencia de haber nacido en la provincia por la que se lo elije, o tener dos años de residencia inmediata en ella, intentó acabar con la práctica de los representantes “alquilones”, usual en el pasado argentino, que no tenían compromiso alguno con quienes los elegían. De todos modos, cabe recordar que, conforme al artículo 45 de la CN, los diputados son de la nación como un todo, y no representan a su distrito.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> GELLI, *op. cit.*, p. 450.

Respecto al cargo de senador, esto es lo que dice la CN: “Artículo 55. Son requisitos para ser elegido senador: tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella”.<sup>228</sup>

Son similares los requisitos constitucionales exigidos para ser senador y diputado en nuestro país. Observamos que la edad que se requiere para ocupar este cargo es diferente a la requerida para ser diputado. Entendemos que ello puede deberse a la mayor responsabilidad que se necesita para ocupar el cargo de senador, por la naturaleza de las decisiones que le competen únicamente a dicha Cámara. Por ejemplo: juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados (art. 59) o autorizar al presidente de la nación para que declare en estado de sitio, uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior (art. 61). Asimismo, la exigencia de referida a la ciudadanía en ejercicio implica dos años más que la requerida en el caso de los diputados.

El recaudo relativo a provenir de la provincia que resulta electo es el mismo que para los diputados, pero en este caso quizás tiene más sentido puesto que, como ya lo aclaramos, los senadores representan en pie de igualdad a todas las provincias, expresando así la aplicación del principio federal. El sentido de la exigencia responde a la necesidad de conocer los problemas locales de los habitantes de la región, para poder abogar por sus intereses en el Congreso federal.

Llamativo resulta el requisito de sesgo aristocrático, respecto a la posesión de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente. El mismo proviene de la reforma del año 1860 y resulta sumamente notorio que en la reforma de 1994 no se haya eliminado. Es una exigencia que, de algún modo, confronta con el derecho a la igualdad ante la ley establecido en el artículo 16: es incompatible con la democracia plena y nos recuerda al sistema de sufragio censitario. Ello ha motivado que dicha exigencia sea derogada por desuetudo, motivo por el cual no es óbice para acceder al cargo.

---

<sup>228</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

Para ser presidente, esto exige la CN: “Artículo 89. Para ser elegido presidente o vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino, o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero; y las demás calidades exigidas para ser elegido senador”.<sup>229</sup>

Los requisitos para alcanzar cargos electivos en los poderes del Estado se exigen aún en las repúblicas democráticas. Las condiciones pueden estar ligadas a la idoneidad para el puesto, conforme lo precisa el artículo 16 de la Constitución Nacional o, incluso, estar relacionadas con las llamadas categorías sospechosas de entrañar una discriminación, en general no aceptada como criterio de diferenciación en el ejercicio de los derechos. Tal es el caso, entre otras, de las referidas a la nacionalidad o a las creencias religiosas.

La reforma de 1994 suprimió el requisito de pertenecer a la comunidad católica apostólica romana, a los candidatos que se postulaban para presidente y vicepresidente de la nación. La condición, establecida en la Constitución histórica de 1853/60, constituyó un requisito razonable, pues el presidente ejercía los derechos de patronato, a tenor de lo dispuesto por el entonces artículo 86, inc. 8 y 9 de aquella norma. La institución del patronato tenía antigua tradición en el derecho de Castilla. Había sido concedida a los monarcas por los papas Alejandro VI y Julio II y consistía en una serie de requisitos y prerrogativas eclesiásticas otorgadas a la autoridad civil, por ejemplo, para el nombramiento de los obispos. En las Capitulaciones de Santa Fe, convención celebrada entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, los primeros concedieron al segundo derechos de patronato y el deber de expandir el cristianismo. Esos privilegios pasaron luego a las autoridades metropolitanas y en el proceso de emancipación fueron asumidos por las nuevas autoridades que tomaron para sí dichas prerrogativas, aunque la Iglesia católica las resistió. Finalmente, la CN atribuyó a los tres poderes del Estado una parte de aquellos privilegios que implicaban una verdadera intromisión estatal en el gobierno por parte de la Iglesia católica. Así, dado que el presidente intervenía en el nombramiento de los obispos católicos, se le exigió a él y al vicepresidente la pertenencia a la confesión

---

<sup>229</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

católica. El sistema no estuvo exento de conflictos y, finalmente, en el año 1966 se celebró un concordato con la Santa Sede que lo modificó a satisfacción de ambas partes. En consecuencia, ya no tenía objeto y violaba la igualdad el mantenimiento del requisito.<sup>230</sup>

Así, para ser vicepresidente y presidente de la nación solo se requiere nacionalidad argentina y las condiciones para ser senador. Respecto al primero, el candidato debe ser argentino nativo, o hijo de argentino o argentina nativo/a, habiendo nacido en el exterior y optado por la ciudadanía argentina. Ésta última alternativa se estableció en la Constitución a fin de no cerrar el camino de la presidencia a los hijos de exiliados argentinos por causas políticas. En 1853, las luchas armadas suscitadas por el largo proceso hacia la organización nacional habían generado muchos exiliados y la circunstancia justificaba la excepción.<sup>231</sup>

## VIII. Temporalidad

Respecto a dicha característica, podemos afirmar, como idea preliminar, que nuestros convencionales constituyentes siempre establecieron plazos de duración en los mandatos, límites para evitar la perpetuación en el poder. Sin embargo, la duración en los cargos ha variado desde 1853 hasta la última reforma de 1994.

Esto afirma la CN respecto a los diputados: “Artículo 50. Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período”.<sup>232</sup>

Una de las características de la república tiene que ver con la periodicidad de los cargos, motivo por el cual los diputados tienen limitado su mandato

---

<sup>230</sup> GELLI, *op. cit.*, p. 674.

<sup>231</sup> GELLI, *op. cit.* p. 674.

<sup>232</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

al plazo de cuatro años, lo mismo que para el poder ejecutivo, con la diferencia de que los legisladores pueden ser elegidos ininterrumpidamente.

Según muchos autores, la renovación por bienios tiene una doble finalidad. Una de ellas, encauzada a lograr que los nuevos legisladores se incorporen al funcionamiento de la Cámara, con la ayuda de otros que hace un tiempo que ya están en el puesto. En segundo lugar, tiene una finalidad política destinada a que los partidos políticos demuestren una constante actividad en estar atentos a las necesidades de la sociedad, pensando en las inmediatas y próximas elecciones. Una lectura de este artículo, también pensada por algunos autores, es valorar si después de dos años de gestión la sociedad sigue apoyando el proyecto político del oficialismo, votando a los legisladores propuestos por el gobierno de turno, o si la sociedad prefiere votar mayoritariamente a la oposición, enviando una señal de desacuerdo con muchas decisiones tomadas por el gobierno.

Con respecto a los senadores, la CN enuncia lo siguiente: “Artículo 56. Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años”.<sup>233</sup>

La Constitución de los EEUU determinó que la duración del mandato de los senadores se extendería a seis años, previendo una renovación parcial por tercios cada dos años. En la Convención de Filadelfia de 1787, recuerda Bidegain

hubo manifestaciones dispares sobre el término que debían permanecer los senadores en sus cargos. Hamilton era partidario de la designación vitalicia o, por lo menos, indefinida (mientras dure su buena conducta), para los senadores y para el presidente. Otros Convencionales se manifestaron partidarios de términos de 3, 5, 7 o 9 años. Los partidarios del período largo destacaban la conveniencia de asegurar la independencia del Senado y la fiscalización de la Cámara joven, convencidos de que si no se le daba a otra Cámara una firme consistencia, la de representantes, más numerosa y de origen directamente popular, la avasallaría. Finalmente, se llegó a un

---

<sup>233</sup> *Ídem.*

acuerdo y se adoptó el período de seis años, sin que a su respecto se escuchen las quejas que suscitan los términos fijados para el presidente y para los representantes. La Constitución argentina en un primer momento prefirió fijar en nueve años la duración del mandato de los senadores nacionales, con renovación parcial de la Cámara por tercios cada tres años.<sup>234</sup>

La duración del mandato de los senadores, que finalmente se fijó en seis años con reelección indefinida, dio lugar a arduos debates. Existía una clara necesidad de acortar la permanencia en el cargo de aquellos. La de antes de 1994 era de nueve años, también con reelección indefinida. El Senado se percibía como un órgano poco permeable a la renovación de los legisladores y muy sujeto a los acuerdos burocráticos de las cúpulas partidarias. La dirección que tomaría la modificación de la duración de los mandatos generó un problema en el proceso de reforma constitucional que llegó hasta los tribunales. En efecto, la ley declarativa de la necesidad de reforma constitucional 24.309 se inició por la Cámara de Diputados en virtud del proyecto girado por el Poder Ejecutivo. La Cámara lo aprobó sin modificaciones. El proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional proponía el acortamiento del mandato de los senadores a cuatro años.

El Senado mantuvo la necesidad de acortar esos mandatos, pero quitó el plazo proyectado de cuatro años y sin reenviar a la Cámara de origen el proyecto así reformado –conforme lo mandado por el entonces art. 71 de la Constitución Nacional – lo remitió al Poder Ejecutivo quien lo promulgó. Planteado el caso ante la Corte Suprema desestimó el recurso extraordinario por falta de agravio y legitimidad en quienes invocaron su calidad de diputados nacionales y ciudadanos. Finalmente la Convención Reformadora fijó la duración de los mandatos en seis años, una solución intermedia entre los nueve anteriores y los cuatro originariamente proyectados.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> ZIULU, A. (1996). *Derecho Constitucional*. Tomo I y II. Buenos Aires: Depalma, p. 132.

<sup>235</sup> GELLI, *op. cit.*, p. 480.

Artículo 90. El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.<sup>236</sup>

Esta norma es diferente de la prevista en el año 1853 que establecía la duración de seis años en el cargo, sin posibilidad de reelección inmediata, con la posibilidad de evitar que una sola persona se perpetúe en el poder.

En nuestro país, la reforma constitucional de 1949 estableció la duración de seis años con la posibilidad de reelección indefinida para ambos cargos. Finalmente, la reforma de 1994 generó la redacción del actual artículo.

## IX. Gratuidad

La CN expresa lo siguiente respecto a la remuneración de los legisladores: “Poder Legislativo: Capítulo Tercero. Disposiciones comunes a ambas Cámaras Artículo 74. Los servicios de los senadores y diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley”.<sup>237</sup>

El presente artículo subsiste en la CN desde el año 1853. Es decir que desde la sanción de nuestra carta magna, la idea de desempeñar un cargo público implicaba ejercer una profesión, ejercer un trabajo y, por ende, el funcionario debía ser remunerado por su labor. Es clara la intención de los constituyentes de que todo legislador que esté desempeñando su función y mientras la misma subsista debe ser remunerado por su tarea.

Según algunos autores como Quiroga Lavié, hay quienes entienden que la intención de los constituyentes a través de la presente disposición fue evitar que aquellas personas que carezcan de recursos sean privadas de

---

<sup>236</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

<sup>237</sup> *Ídem*.

acceder a un cargo público de gran entidad como lo es el del ejercer la función legislativa. Con ello se podría dar cumplimiento a lo establecido por el derecho contenido en el artículo 16 del mismo plexo normativo: el derecho de igualdad ante la ley, igualdad de derecho de poder elegir y de poder ser elegido. Sin embargo, esta interpretación, a priori, pareciera contradecir la disposición contenida en el artículo 55 de la CN cuando exige “gozar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o entrada equivalente” para poder acceder al cargo de senador y también de presidente.

La retribución pagada en dinero a los legisladores por sus servicios se denomina dieta y debe ser establecida por ley. Lo particular es que no se prevé lo relativo a la “intangibilidad de las remuneraciones” que sí fueron previstas para el binomio presidencial (art. 92), para los ministros del Poder Ejecutivo –quienes tampoco podrán ver alteradas sus retribuciones mientras estén en ejercicio– (art. 107), para los magistrados judiciales (art. 110) y para los integrantes del Ministerio Público (art. 120). Respecto al Defensor del Pueblo, el artículo 86 le extiende los privilegios e inmunidad de los legisladores, por lo que si la remuneración es concebida como una prerrogativa del cargo, aquel no tendría asegurada constitucionalmente la intangibilidad de sus retribuciones.<sup>238</sup>

Tanto el aumento como la disminución de las dietas no resultarían vulneradoras del texto constitucional. Sin embargo, teniendo en cuenta que son los propios legisladores quienes fijan sus propias dietas y la jerarquía dada a la ética pública en el texto constitucional (art. 36, párr. 6º, CN), hay quienes piensan que cualquier aumento en las retribuciones de los legisladores no puede beneficiar a aquellos que estén en ejercicio durante esa sanción legislativa (en Estados Unidos lo dispone expresamente la Enmienda XXVII).<sup>239</sup>

Respecto al Poder Ejecutivo, el artículo 92 de la CN afirma que “el presidente y vicepresidente disfrutan de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, que no podrá ser alterado en el período de sus nombramientos.

---

<sup>238</sup> GELLI, *op. cit.*

<sup>239</sup> QUIROGA LAVIÉ, H. y otros (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I y II. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Durante el mismo período no podrán ejercer otro empleo, ni recibir ningún otro emolumento de la Nación, ni de provincia alguna”.<sup>240</sup>

De la lectura del presente artículo encontramos dos disposiciones: una de ellas, relativa al derecho del presidente y del vicepresidente a gozar de un sueldo, cuyos fondos provengan del Tesoro de la Nación. Y en segundo lugar, establece expresamente la prohibición de ejercer otro empleo y de recibir algún otro emolumento de parte de la Nación o de otra provincia.

Específicamente el artículo refiere a la inalterabilidad del salario, en caso del Poder Ejecutivo, que no estaba previsto para el caso del Poder Legislativo. Es importante tener en cuenta que los legisladores no pueden ir en contra de esta disposición, tampoco el mismo Ejecutivo. Creemos que no atenta contra dicha disposición las actualizaciones producidas en razón de las alteraciones monetarias. Sabemos de la situación inflacionaria en Argentina, que ha dejado de ser un fenómeno coyuntural. De ese modo, incluso creemos que de no actualizarse sus sueldos conforme los cambios económicos y monetarios, afectaría la prohibición respecto a la “inalterabilidad” referida.

La segunda parte del artículo 92 impide al presidente y al vicepresidente ejercer cualquier actividad pública o privada, ni siquiera la docencia. No obstante, podrían participar de sesiones académicas aunque no regularmente. Tampoco podrían atender sus negocios si ello implicara dedicación temporal de la que no disponen o generara incompatibilidades en el cargo. Pero sí podrían dejar la administración de su patrimonio en manos de terceros, salvo operaciones bancarias de rutina que no implicaran el uso del conocimiento que da el poder para obtener beneficios por el uso de información gubernamental de la que no disponen los ciudadanos comunes.

Del mismo modo en que no pueden recibir emolumento alguno de fuente pública – provincias o ciudad de Buenos Aires– o privada, tampoco les sería permitido aceptar regalos, salvo los protocolares que se hacen al Estado argentino. Sobre el punto es significativo el valor de la opinión pública como el control de esos desvíos republicanos del poder, aunque resulta necesario conforme a lo establecido por el artículo 36 de la Constitución

---

<sup>240</sup> Constitución Nacional de la República Argentina, 1994.

regular expresamente el punto. Al efecto la ley de ética pública 25.188 que dispuso que los funcionarios públicos no puedan recibir regalos, obsequios o donaciones, sean de cosas, servicios o bienes, con motivo o en ocasión del desempeño de sus funciones. En el caso de que los obsequios sean de cortesía o costumbre diplomática, la autoridad de aplicación reglamentará su registración y en qué casos y cómo deberán ser incorporados al patrimonio del Estado, para ser destinados a fines de salud, acción social y educación, o al patrimonio histórico-cultural si correspondiere. Es, como se advierte, un paso mínimo pero necesario en la dirección correcta.<sup>241</sup>

## X. Conclusión

Debido a las expansiones territoriales surgidas durante la República, los romanos debieron pasar de una organización estructurada para una pequeña ciudad homogénea a las orillas del Tíber, a ser una población heterogénea por un gigantesco cumulo de ciudades con culturas, lenguas y pueblos diferentes. Por la necesidad de imponer su autoridad en estos nuevos territorios comenzó un lento proceso de centralización, dejando atrás los tiempos de autonomía que hasta entonces habían mantenido con los pueblos conquistados, y se vieron obligados a la creación de nuevos puestos que no tenían previstos. Pero ante la disyuntiva de aumentar los puestos en los cargos ya existentes o crear nuevos cargos inferiores, adoptaron la primera postura, buscando una horizontalidad política y no una jerarquía aún más acentuada. ¿Podríamos decir que esto condice con las decisiones de nuestra actual República?

En lo atinente a los requisitos para acceder a los cargos, vemos que siempre hay un tinte de condicionamiento epocal a la hora de elegirlos. Es imposible separar las normativas de sus contextos, y en ellos se reflejan las creencias o paradigmas de ese fragmento de la historia. Lo mismo sucede con las características de gratuidad o temporalidad, ambas empapadas de

---

<sup>241</sup> GELLI, *op. cit.*, p. 680.

condicionantes culturales o de planes o proyectos políticos, creemos o buscamos creer que propiciando las condiciones más favorables para cada época. Luego de largas y extensas investigaciones, mínimamente despierta curiosidad que Roma habiendo sido ya a finales de esta época uno de los imperios más grandes conocidos en el mundo, la cantidad de “funcionarios públicos” o auxiliares públicos fue considerablemente menor a la que conocemos en nuestra actual República.

## Bibliografía

ARMAS ARAIZA, G. (2014). *Derecho Romano*. México: Editorial Digital UNID. Recuperado de: <https://elibro.net/es/lc/bibliotecas-ucc/titulos/41154>

AVALOS, E. y otros (2016). *Derecho Administrativo*. 2ª Ed. Córdoba: Alveroni Ediciones.

BRAVO BOSCH, M. J. (2010). “El *Ius Honorum* en la antigua Roma”. En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, p. 229-247. Recuperado de: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/8317>.

CECCONI, G. (2011). “La práctica política en la Roma Antigua. Especificidad y debates”. En *De Rebus Antiquis*, N° 1, p. 23-43. Recuperado de: <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/DRA/article/view/2855>.

DE CHURRUCA, J. (2015). *Introducción histórica al Derecho Romano*. 10ª. ed. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Recuperado de: <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecas-ucc/42786?page=85>.

FERNÁNDEZ URIEL, P. y MAÑAS ROMERO, I. (2013). *La civilización romana*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Recuperado de: <https://elibro.net/es/lc/bibliotecas-ucc/titulos/48612>.

GARCÍA DEL CORRAL, I. (1889). *Cuerpo del Derecho Civil Romano*. Barcelona: Jaime Molinas.

GELLI, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires. La Ley

GHIRARDI, J. C. y ALBA CRESPO, J. J. (2015). *Manual de Derecho Romano*. Córdoba: Ediciones Eudecor.

LOZANO PÉREZ, M. (2020). “Instituciones políticas de Roma”. En *Historia Digital*, Vol. 20, Nº 35, p. 169-198. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7191372>.

MOMMSEN, T. (1893). *Compendio del Derecho Público Romano*. Traducción por P. Dorado. Madrid: La España Moderna.

MOMMSEN, T. (2007). *Historia de Roma*. Madrid: Turner.

QUIROGA LAVIÉ, H. y otros (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Tomo I y II. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.

ROBLES VELASCO, L. (2013). “Los Servicios Públicos, la Administración de Justicia y la Hacienda Pública Romana en la República y en el Imperio Romano”. Conferencia impartida en la Universidad di Torino. Recuperado de: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/57502>.

VARELA GIL, C. (2007). *El estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*. Madrid: Dykinson. Recuperado de: <https://elibro.net/es/lc/bibliotecas-ucc/titulos/35670>.

ZIULU, A. (1996). *Derecho Constitucional*. Tomo I y II. Buenos Aires: Depalma.