

II. Diversos sistemas de organización ministerial. Ministerio parlamentario. Ministerio de origen ejecutivo. Ministerio mixto.

No es posible clasificar con entera y completa exactitud las múltiples organizaciones ministeriales; un simple detalle las altera tan fundamentalmente, que modifica su carácter. Además, las diferencias se hacen sentir en todos los órdenes de las relaciones ministeriales con el público, con el jefe del Estado, con el parlamento.

Generalmente se opone al ministerio parlamentario de la Inglaterra el ministerio presidencial de los Estados Unidos, señalados ambos como tipos que encierran los rasgos diferenciales más acentuados. La costumbre, que se encarga de suavizar las asperezas de derecho estricto, ha dado por resultado que el parangón pueda hacerse sin inconvenientes, pero el texto legal, como veremos, hace del gabinete norteamericano, si fuera correcta la expresión *gabinete* en este caso, una entidad mixta con arraigo en el poder ejecutivo y en el congreso á la vez.

Franqueville define el ministerio parlamentario de Inglaterra diciendo que « es la reunión de un cierto número de consejeros privados elegidos entre los miembros del parlamento, que pertenecen al mismo partido político, por intermedio de los cuales el soberano gobierna el país ». (1)

Son, pues, cuatro sus caracteres, á saber:

1.º Todo miembro del gabinete debe ser consejero privado;

2.º Todo miembro del gabinete debe tener asiento en alguna de las cámaras;

3.º Todo miembro del gabinete debe pertenecer al partido político predominante;

(1) FRANCQUEVILLE.—«Le gouvernement et le parlement britannique» T. I., pág. 446.

4.º El gabinete gobierna la nación.

El consejo privado *privy council* es, en teoría, el único consejo legal de la corona, para la solución de asuntos trascendentales del Estado; pero, en realidad, su papel es hoy puramente decorativo. El número de sus miembros depende de la voluntad del monarca. El *quorum* fué un tiempo de siete consejeros; pero después de la muerte del príncipe Alberto, la reina ha presidido reuniones á la que sólo tres habían sido convocados, y decimos así, porque los consejeros no están habilitados, por el hecho de serlo, para concurrir á las deliberaciones, sin recibir orden ó citación particular. Sesiones plenas no tienen lugar desde el 23 de noviembre de 1839, día en que la reina Victoria hizo conocer sus proyectos matrimoniales.

Como el gabinete propiamente dicho no tiene existencia legal; como es sólo una institución nacida de las circunstancias, los ministros, para ser considerados asesores de su magestad, deben ingresar al *privy council*, si antes de su designación no eran miembros de él. Dado que el consejo no requiere *quorum*, dado que la asistencia sólo es posible con previa convocatoria, las reuniones del gabinete son reuniones del consejo ó al menos, así pueden conceptuarse.

Que los ministros deben tener asiento en el parlamento es un hecho indiscutible en Inglaterra, por más que no lo sea en otros países de análoga organización ministerial.

Es el partido político predominante el que imprime sus tendencias al gabinete. Su jefe, el primer ministro, es el *leader* de la fracción que cuenta con la mayoría de los sufragios en las cámaras; los demás miembros deben seguir sus ideas y contar con la confianza legislativa.

El ministerio, por último, gobierna la nación; ha arrebatado al monarca la suma de sus poderes, deján-

dole únicamente una influencia moderadora y directriz, pálida y desvaída en las épocas ordinarias, pero salvable, en alto grado, en los momentos de agitación y de crisis.

El nombramiento de los ministros está, por la ley, subordinado á la voluntad de la corona, pero en el hecho es realizado por el parlamento. « El modo particular en que los ministros son seleccionados, escribe Bragehot, la ficción de que son, en sentido político, los servidores de la reina; la regla que limita la elección del gabinete á los miembros de la legislatura son accidentes no esenciales en su definición, incidentes históricos separables de su naturaleza. Su rasgo característico es que deben ser nombrados por la legislatura. » (1)

Y, en efecto, la oportunidad de elegir sólo se presenta cuando la corona revoca sus ministros, cuando éstos dimiten, cuando las cámaras los derrumban. En la época contemporánea no podría producirse el caso de que la simple voluntad del monarca bastase para obligar á los ministros á abandonar sus carteras; si la corona creyera hacer uso de su prerogativa en una forma tal, se consideraría, indudablemente, violados los fundamentos de la constitución inglesa.

Nos queda, pues, por examinar los otros dos casos: cuando los ministros resignan el mando y cuando las cámaras los derrumban, ambos se reducen á uno solo, á saber: cuando el gabinete dimite porque ha perdido la confianza de las cámaras.

Como después veremos, la corona tiene facultad de disolver el parlamento; si no hace uso de ella, debe aceptar los hechos existentes, como se han producido. El parlamento niega su opinión al jefe del gabinete y al ministerio en masa; no es posible gobernar la

(1) WALTER BRAGEHOT.—« The English Constitution », Edc. de 1896, pág. 13.

nación. Para buscar la armonía entre los dos poderes, la corona se vé obligada á llamar para la organización ministerial al *leader* del partido vencedor, que cuenta con la mayoría en el congreso. Si bien la ficción está en que es la corona la que hace el nombramiento del primer ministro, este primer ministro es impuesto por el parlamento y, más todavía, por el partido político que prima en su seno, porque la clasificación del *leader* no depende de los comunes y lores sino de las deliberaciones privadas de los partidos en acción. Hecha la designación, ocupando el *leader* un asiento en las cámaras y quedando vacante el gabinete, la corona tiene forzosamente que llamar, para formar el nuevo ministerio, á la persona que reúne las voluntades generales.

Elegido el primer ministro, que generalmente toma para sí el cargo de primer lord de la tesorería, aunque Salisbury desempeñó la cartera de relaciones exteriores, conservando la dignidad de primer ministro, se ocupa, en seguida, de repartir las otras carteras entre los miembros más importantes de su partido, que tengan una dedicación especial al departamento en que van á ejercer sus funciones.

« Ha sucedido, sin embargo, muchas veces, observa Francqueville, que la voluntad real se ha interpuesto para recomendar ó para prohibir ciertas elecciones. Se sabe notablemente que Jorge III rehusó largo tiempo admitir á Fox, y que impuso en 1801 la designación de Lord Eldon en el puesto de alto canciller. Jorge IV no quiso que Canning hiciera parte del ministerio de 1821, y no cedió más tarde sobre este punto, sino merced á la activa intervención del Duque de Wellington. En 1828 se opuso al nombramiento de Grey, y en 1835 Guillermo IV no consintió en que Lord Brongham volviera á tomar el puesto de lord alto canciller. » (1)

(1) FRANCQUEVILLE.—Op. cit. T. I. pág. 453.

Generalmente se busca mantener cierto equilibrio entre las dos ramas del parlamento, llamando al gabinete un número de miembros de la cámara de los lores más ó menos igual que de la cámara de los comunes. El primer ministerio de Jorge III, compuesto de 14 miembros, sólo tenía uno con asiento en la cámara baja; pero en estos últimos años el influjo de los comunes ha logrado la mitad de las carteras. En el gabinete conservador de 1874 á 1880 había siete pares y siete comunes; en los gabinetes liberales presididos por Gladstone en 1880 y en 1886 hubo ocho comunes y seis pares.

El ministerio así organizado tiene esta gran solidaridad en el desempeño de sus funciones: no hay medida de trascendencia que se dicte por voluntad de uno solo de los ministros; cualquiera que sea el asunto de que se trate, siendo de importancia general para el país, está sometido á todos los colegas que se reúnen en el despacho del primer Lord de la Tesorería, para deliberar sobre su adopción. En las reuniones de gabinete, las deliberaciones son reservadas; el público no se penetra de lo que ocurre en ellas. Un ministro podrá asistir con su opinión individual ya formada; pero después de salir del consejo, es una la opinión que prima y que todos los ministros deben adoptar, so pena de resignar la cartera. De manera que cuando una medida de trascendencia nacional se presenta á la aprobación del rey, ha sido ya tomada por el gabinete en masa; en la acción parlamentaria desaparece el elemento individual para convertirse en elemento colectivo.

Para penetrarse de la importancia ministerial, es necesario relacionar sus funciones con el rey y con el parlamento.

Si acudimos á la legislación, encontramos que el rey es la fuente de toda autoridad. «Es, escribe Du-

«priez, uno de los miembros del poder legislativo, y «es aún el primero en rango; hace las leyes con la «autoridad y el sentimiento de los lores y los comunes. Es el poder ejecutivo: auxiliado por su consejo privado, administra todos los asuntos civiles y «militares, interiores y exteriores. Para ayudarlo en «esta inmensa tarea elige ministros que gobiernan, «siguiendo sus voluntades, como servidores fieles y «abnegados, que podrá revocar en todo momento y «sin ningún motivo». (1)

Si acudimos á la experiencia, encontramos que los ministros son el eje de la administración, los depositarios de la autoridad ejecutiva, y que el rey, según la frase consagrada, «reina pero no gobierna». Su autoridad, después de organizado un gabinete, se limita al que de los tres derechos que enuncia Bragehot con precisión, el derecho de ser consultado, el derecho de alentar (*to encourage*), el derecho de advertir (*to warn*).

En 1750 Lord Palmerston pretendió dirigir á su antojo las relaciones exteriores de que estaba encargado. El príncipe Alberto se dirigió, entonces, por escrito, al primer ministro, Lord Russell, diciéndole: «La soberana tiene el derecho de exigir de Lord Palmerston que sea puesta al corriente de todos los «objetos y de las tendencias de la política, á que «debe dar su consentimiento. Como Palmerston insistiera, la reina, en carta datada en 12 de agosto de 1850, hizo conocer sus intenciones en términos enérgicos, reivindicando lo que conceptuaba una prerogativa indiscutible. El ministro recibió la carta y conservó la cartera. Al año siguiente felicitó al embajador francés con motivo del vergonzoso golpe de Estado de 2 de diciembre. Ante este hecho, la reina Victoria

(1) L. DUPRIEZ.—«Les ministres.» 1892. T. I, pág. 61.

creyó que había llegado el caso de hacer uso de sus prerogativas, y solicitó de Lord Russell la destitución del ministro. Fué obligado á abandonar la cartera, y Russell dió las explicaciones del caso ante la cámara de que formaba parte.

El derecho de alentar y aconsejar se explica por sí mismo. En el vaiven de los partidos los ministros se suceden en el gobierno de Inglaterra con una regularidad que asombra á los extraños; sólo la corona se mantiene perfectamente en la dirección suprema de los negocios, y sólo ella está en aptitud de conocer con acierto las verdaderas exigencias y necesidades del país; busca que el partido liberal pueda dar entrada al partido conservador, y que el partido conservador pueda dar entrada al partido liberal. Los nuevos ministros que vienen á hacerse cargo de las carteras podrían ser llevados por embates partidistas á deshacer la obra de sus predecesores, sin conocer los detalles en virtud de los cuales han sido dictados ciertos actos; es la corona la que alienta y aconseja, y en los momentos de crisis es ella la que pone el sello de su autoridad para patrocinar tendencias que se consideran beneficiosas para la colectividad.

Pero el verdadero papel de la corona, su verdadera grande atribución se manifiesta cuando el gabinete dimite, pues en tal caso tiene la opción entre aceptar las renunciaciones ó disolver el parlamento. Podría creerse que esta es una atribución ilusoria, sin trascendencia práctica; pero la estiman en tanto los comentadores de la constitución de Inglaterra, y es tan difícil que sea sustituida en los países republicanos que, como la Francia, adoptan el régimen parlamentario, que se considera á esa alta prerogativa como el punto de apoyo de la constitución inglesa.

Producida la dimisión, no hay regla alguna que la corona deba observar, en cuanto á la opción pero ge-

neralmente se aconseja que si el parlamento tiene ya muchos años de existencia puede y debe disolverse para consultar la opinión del país en un momento determinado; cuando, por el contrario, recién ha sido electo conviene conservarlo en su puesto y aceptar la dimisión del gabinete. Esto no obstante, en 1886 la reina consintió á Gladstone disolviera un parlamento elegido pocos meses antes, que acababa de condenar la política irlandesa del *great old man*, á objeto de que pudiese consultarse la opinión nacional sobre el *Home Rule*. La excepción se justificó porque el vital asunto que la motivaba no había sido sometido á los colegios electorales, en los momentos de la última renovación.

La corona conserva, además, un poder moderador de eficiencia palmaria y que basta para evitar violencias y agitaciones. En 1884, con motivo de las leyes de reformas electorales sostenidas por Gladstone, hubo de producirse un conflicto, cuyas consecuencias y dificultades fueron salvadas por la interposición de la reina Victoria que dió por resultado la adopción de un proyecto igualmente aceptado por los conservadores y por los liberales, lores y comunes. Más de una vez, en probables complicaciones con la Rusia, en agitaciones internacionales, la intervención de la reina Victoria ha evitado un *casus belli*.

Fuera de tales prerogativas, los ministros, lo repetimos una vez más, son los verdaderos agentes de la corona; ejercen en toda su latitud el poder ejecutivo de la Gran Bretaña; su papel culminante está en las cámaras del congreso. Son los ministros los que preparan la ley, los que la hacen sancionar. Aún cuando todos los miembros de la cámara de los lores y de la de los comunes tengan el derecho de iniciar proyectos, correrán riesgos, si no se cobijan bajo el ala protectora del gabinete. Este es el que inicia, en verdad, las medidas, dado que el parlamento no se ocu-

pa sino de los asuntos que él le somete. Tiene, además de su autoridad moral y de la experiencia en el manejo de la cosa pública, un medio seguro de obligar á la mayoría parlamentaria á pronunciarse en un sentido determinado: la amenaza de dimisión colectiva. El mismo partido opositor teme llegar á extremos en la discusión de las medidas; pues si á virtud de exageradas doctrinas derrumbaran un ministerio, ese mismo partido, más tarde en el poder, estará obligado á sancionar las medidas inconvenientes que le hubieran servido de bandera en su campaña. El gabinete se mantiene, mientras conserva la voluntad parlamentaria.

En Estados Unidos el sistema del ministerio gubernamental se apoya en la responsabilidad directa del jefe del Estado. Es él el que responde de los actos ejecutivos ante la nación; es independiente en su esfera de acción; de tal manera que los ministros son simples secretarios del despacho, que no refrendan los actos del ejecutivo y que no tienen más importancia que la que les da el ser jefes de los departamentos de la administración.

Estados Unidos se señala, acabamos de decirlo, como tipo del régimen presidencial; y sin embargo, ocurriendo al texto constitucional, no es esta la conclusión á que se arriba.

La constitución americana no habla especial sino incidentalmente de los ministros; declara que el poder ejecutivo es unipersonal, que los ministros, como los empleados de la administración, tienen que ser nombrados por el presidente con acuerdo del senado.

Según esta cláusula, parecería que una de las ramas del parlamento se inmiscuyera en los actos de la administración, vulnerando la independencia del poder ejecutivo; pero á pesar de los inconvenientes graves que se arguyen por los escritores nacionales y extranjeros contra la formalidad de la venia senatorial para la de-

signación de ministros, la verdad es que aún aplicándola en toda su estrictez, no se hiere la independencia presidencial. Los ministros son jefes de los departamentos de la administración; no representan al poder ejecutivo; no tienen entrada en las cámaras del congreso; no llevan á ellas la voz del primer magistrado, no tienen necesidad de subscribir los actos ejecutivos. Basta la sola firma del presidente para que una ley se sancione, para que un decreto sea revestido de validez.

Si, pues, no se presta acuerdo para la designación del ministerio, el presidente nada sufre, ni la marcha de la administración se entorpece. Sin embargo de esto, la gran mayoría de los escritores que estudian la organización ministerial de Estados Unidos encuentran que la formalidad del acuerdo senatorial es de alta inconveniencia y repugnante al principio de la separación de los poderes.

« El presidente de la República federal de los Estados Unidos, dice Hervieu, posee, de acuerdo con la Constitución, el poder de nombrar los jefes de los departamentos ejecutivos, pero debe someter su elección á la satisfacción del senado. Digamos de una vez, que el primer gabinete de un nuevo presidente es ordinariamente confirmado por esta asamblea; si se apartara de tal precedente de cortesía y rechazara los nombres de los ministros, se podría desde luego ver en eso el indicio de un grave desacuerdo entre esta asamblea legislativa que obra á título ejecutivo y el presidente ». (1)

« Si el senado fuera hasta el fin de su derecho, escribe el duque de Noailles, esta restricción bastaría para paralizar el poder presidencial y aun para suprimirlo. Obligado á sufrir ministros hostiles ó re-

(1) HERVIEU. — Los ministros, 1893, pág. 121.

« ducido por rechazos sistemáticos á la imposibilidad
 « de proveer á los servicios públicos indispensables,
 « el presidente no tendría más camino que someterse
 « ó dimitir. En regla general, la alta asamblea acep-
 « ta los candidatos propuestos para los diversos
 « puestos ministeriales y para los empleos importantes.
 « Apenas podrían citarse algunas excepciones contra-
 « rias. La limitación de poder es, pues, más teórica
 « que real. El buen espíritu de los legisladores, co-
 « rrigiendo la letra de la ley, abandona la libre elec-
 « ción de las personas á quien soporta la íntegra res-
 « ponsabilidad de los actos ». (1)

El eminente director de la escuela libre de ciencias políticas de Francia se expresa así: « La constitución
 « americana de 1789 ha querido que el poder ejecu-
 « tivo fuera dueño de su casa: parece, pues, que hu-
 « biera debido reservarse la libre elección de todos sus
 « agentes, y más particularmente de sus ministros.
 « No es así; estos ministros, que una vez nombrados
 « estarán fuera del control de las cámaras, no pueden
 « ser elegidos sino con el consentimiento de una de
 « ellas, el senado.... No es este el control político
 « en toda su amplitud; son cuestiones de personas
 « con sus pequeñeces. Es bastante para cohibir, entor-
 « pecer, enervar; no es bastante para ejercer una alta
 « y saludable influencia. » (2)

Y Dupriez en su laureado estudio sobre los minis-
 tros, abundando en idénticos conceptos, expone: « En
 « realidad, el senado que no teme abusar de su po-
 « der para oponerse algunas veces á nombramientos
 « en el orden diplomático ó judicial, abandona al pre-
 « sidente la libre elección de sus ministros; salvo en

(1) DUC DE NOAILLES, Cent ans de Republique, tomo 2, pá-
 gina 43.

(2) BOUTMY. — Etudes de Droit Constitutionnel, ed. de 1895,
 pág. 138.

« algunas circunstancias excepcionales, ha ratificado
 « siempre las presentaciones que le han sido hechas.
 « La renuncia del senado á su derecho constitucional
 « de aprobación, la exclusión de los ministros del
 « seno de las cámaras, su independencia respecto del
 « congreso, todas estas circunstancias han permitido
 « al presidente, no inquietarse de la opinión parla-
 « mentaria, cuando elige los jefes de los departamen-
 « tos ejecutivos. » (1)

Se vé, pues, que por mucho que el texto constitu-
 cional encierre una modalidad explotable en épocas
 de crisis, en Estados Unidos rige el sistema guberna-
 mental ó presidencial, en cuanto al nombramiento de
 los ministros. El ha sido adoptado también en las Re-
 públicas Centro y Sud Americanas, enmendándose en
 muchas de ellas la cláusula inserta en el modelo.

La provincia de Buenos Aires ha sancionado fran-
 camente el régimen mixto.

Los ministros son secretarios que despachan de
 acuerdo con el gobernador y refrendan con su firma
 las resoluciones de éste, sin cuyo requisito no tendrán
 efecto ni se les dará cumplimiento; son, por consi-
 guiente, dignatarios de más importancia relativa que la
 que tienen en Estados Unidos, dado que en la Repú-
 blica del Norte la unipersonalidad del ejecutivo se es-
 teriliza en las leyes y decretos que suscribe por sí
 solo, mientras que en la provincia argentina el gober-
 nador requiere tener á su lado quien piense como él
 y siga sus impresiones, para que sus actos estén re-
 vestidos de validez, á pesar de disponerse en el artí-
 culo 115 de su ley fundamental: « El poder ejecutivo
 « de la provincia será desempeñado por un ciudada-
 « no con el título de gobernador de la provincia de
 « Buenos Aires ».

(1) Tomo 2, pág. 37.

La aparente contradicción, como veremos, carece de trascendencia cuando el jefe del Estado remueve y nombra los secretarios; pero se acentúa cuando la designación debe hacerse con acuerdo del senado, como ocurre en Buenos Aires.

Si el gobernador necesita de un ministro para ejercer sus atribuciones y si ese ministro debe contar con la mayoría del senado, la unipersonalidad es ilusoria y la separación de los poderes se resiente.

Los convencionales de 1853 que arribaron á conclusión semejante, procurando conciliar las ventajas del gabinete parlamentario con las que ofrece el gabinete de origen ejecutivo, habrían implantado un mecanismo que se hubiera tronchado al primer roce, conservando en toda su estrictez las reglas preindicadas.

El art. 142 salva el conflicto, que sin él, atacaría los principios esenciales de nuestro régimen orgánico. Dice: « No puede (el gobernador) expedir órdenes y decretos, sin la firma del ministro respectivo. Podrá, no obstante, expedirlos en caso de acefalía de ministros, y mientras se provea á su nombramiento, autorizando á los oficiales mayores de los ministerios por un decreto especial ».

¿No se aplican con verdad á esta organización las palabras de Boutmy: « es bastante para cohibir, en « torpecer, enervar; no es bastante para ejercer una « alta y saludable influencia » ?

III. Carácter y número de los ministros en la República.

El ministerio argentino es de origen ejecutivo. El presidente de la Nación, por sí solo, nombra y remueve los ministros del despacho, resuelve el inciso 10 del artículo 86.

El doctor Vicente F. López, entusiasta admirador de las instituciones británicas, ha atacado duramente

á nuestro régimen y defendido con el calor que le es peculiar el gobierno parlamentario, sin el cual, dice, la opinión no tiene medios de hacerse sentir en las esferas del poder ejecutivo.

Los resultados del ministerio parlamentario en Inglaterra seducen y atraen. Es difícil concebir una forma política que más cimente la libertad, que dé más firmeza y energía á los actos públicos, que más radique el orden, que más responda á las exigencias sociales. Pero esos admirables resultados no se han hecho sentir en todas partes con igual vigor. En el continente europeo se ha observado con frecuencia que mayorías accidentales de las cámaras derrumban ministerios, sin más propósito que el de satisfacer sus anhelos partidistas. Esas mayorías accidentales, que se organizan y se disuelven con gran facilidad, causan una movilidad extrema en las deliberaciones del gabinete, cuyos miembros están expuestos siempre y en todos momentos á que una votación contraria les obligue á abandonar las carteras.

El ministerio, como todos los rodajes del mecanismo político, no se puede trasplantar ciegamente de un país á otro, sin consultar la idiosincrasia especial de cada pueblo.

En Inglaterra dos partidos históricos que responden á dos tendencias definidas del espíritu humano, los *torys* y los *wihgs*, los conservadores y los liberales, dividen la opinión y dominan sucesiva y periódicamente en las deliberaciones del gobierno. Los gabinetes, en consecuencia, se mantienen con regularidad mientras el ejercicio del poder no carcome su influencia y mina su prestigio.

En las naciones donde los partidos se dividen y subdividen, donde el pueblo se fracciona en bandos y camarillas numerosos, la composición de los parlamentos es heterogénea y las mayorías son el fruto de