

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

combinaciones, de ligas, de transacciones, á las que falta cohesión y estabilidad. Los gabinetes, en consecuencia, sujetos á la voluntad de movedizas mayorías, caen y se suceden con una frecuencia desesperante. La unidad deseada en los consejos de gobierno es una vana esperanza; falta la fijeza del personal superior; los hombres desfilan por los ministerios sin haber tenido tiempo de imprimir rumbos á la administración.

El ministerio parlamentario no se amolda tampoco á todos los regímenes políticos. Es el resultado de un conjunto armónico y supone una serie de instituciones y de atribuciones subsidiarias, que no es posible improvisar en parte alguna y menos aun en las repúblicas americanas, cuyos antecedentes exigen firmeza y energía en la constitución del poder ejecutivo.

La organización de la cámara alta inglesa es un rodaje indispensable de su organismo. La facultad de la corona de nombrar lores complementa y vigoriza al gabinete. La Francia no lo entendió así, y el fracaso del ministerio Bourgeois, en 1895, y las agitaciones que se sucedieron pusieron en tela de debate la reforma de la constitución, llegándose al punto de pretender la supresión radical del senado, como único medio de evitar la influencia incontrastable de una asamblea, repugnante al sentimiento democrático. Superfluo es advertir que la alta cámara de Inglaterra, con su tendencia de acentuada moderación, no se puede implantar en la América, sin causar hondos sacudimientos.

Ese poder indefinible de la corona, latente en los momentos de bonanza, pero eficaz en los momentos de crisis, que es uno de los más admirables resortes del régimen británico, no es dable lograrlo en las repúblicas sin tradiciones aristocráticas. Y ese poder no puede ser suprimido. «Subirais un día, escribía Gladstone al príncipe Eduardo de Gales el 7 de enero

« de 1884, á un trono que me parece el más ilustre
« del mundo por su historia, sus recuerdos, su base
« legal, por el peso de negocios, por el amor fiel del
« pueblo y por las ocasiones excepcionales que da,
« de tantas maneras y en tantos países, de hacer bien
« á las criaturas casi innumerables que ha querido
« Dios colocar bajo el cetro de Inglaterra... Si la soberanía ha sido descargada por nuestras instituciones modernas de sus fardos, no es menos cierto que
« no ha habido período en la historia del mundo, en
« que los monarcas puedan contribuir más eficazmente á la estabilidad de una gran institución que reposa más sobre el amor que sobre la fuerza por su abnegación al deber y el deslumbrador ejemplo dado al país.» Bagehot va más allá todavía. «El papel de la reina, como poder de imposición, es de una utilidad incalculable; sin la reina, el gobierno actual de la Inglaterra sucumbiría y desaparecería.»

¿Es posible obtener una autoridad semejante en los presidentes americanos? Estos presidentes, surgidos de la elección popular después de contiendas que apasionan y exasperan, no pueden estar revestidos de esa augusta aureola de magestad que es una de las fuentes de que emerge el amor y el respeto de los pueblos á las casas reinantes. Los presidentes americanos, con ese poder pálido, pero supremo, ténue, pero sin control, invisible á veces, pero ejercido siempre sin responsabilidad, serían juguetes de sus pasiones y se hallarían con una frecuencia peligrosa en las vicitudes de la dictadura.

No hay ministerio parlamentario posible sin que el jefe del Estado tenga en sus manos la potestad de disolver el parlamento. Los presidentes responsables ante las cámaras en juicio político, con facultades de disolver sus tribunales, son presidentes que se asemejan demasiado á los reyes, para que las repúblicas puedan tolerarlos.

De acuerdo con los principios cardinales sobre que reposa nuestro código político, el ministerio de origen ejecutivo es perfectamente aceptable.

« Cualquiera de los tres poderes, dice Estrada, se « ejerce entre nosotros por delegación, residiendo la « fuente inicial del gobierno, es decir, la soberanía en « la Nación. Son dichos poderes iguales en la esfera « de sus atribuciones, sin ser el uno superior al otro, « de suerte que un conflicto entre el poder ejecutivo « y el poder legislativo, no podría ser resuelto por el « primero, á diferencia de lo que pasa en los países « monárquicos con la corona. La teoría verdaderamen- « te republicana, pues, no da á una rama preponde- « rancia sobre la otra ». (1)

El ministerio parlamentario se recomienda en las monarquías para lograr que la opinión pública pueda ejercitar su influencia en las esferas ejecutivas. En las repúblicas, donde el jefe del Estado deriva del pueblo su *imperium*, no milita la misma razón para preconizar las excelencias del sistema.

El art. 87, que examinamos, ha dado margen á críticas y controversias.

Una es relativa á la fijación precisa del número de los ministros, que se ha resuelto sean cinco. Otra es relativa á la cláusula según la cual los actos del presidente carecen de importancia, si no son refrendados y legalizados por los ministros. Se ha creído ver en ella un ataque á la unipersonalidad del poder ejecutivo.

La fijación del número de ministros no se puede hacer para ahora y para siempre en un texto constitucional. El desarrollo de la civilización, que acumula tareas pesadas en las esferas administrativas, aumenta á cada paso las necesidades del personal. El

(1) ESTRADA. — Op. cit., pág. 504.

número de los ministros, que en 1853 pudo parecer lujoso, es hoy exiguo, y tanto, que el recargo de la cartera de lo interior ha dado margen á que se delegue un cúmulo de atribuciones en los jefes de oficina de su dependencia, con detrimento de la buena marcha de los negocios.

Las reglas fundamentales deben revestir un evidente carácter de fijeza. Su reforma no se hace siempre con facilidad. Ha podido, pues, señalarse un *mínimum* de secretarios y dejar al congreso la facultad de acrecentarlo, á medida que las necesidades públicas lo reclamen.

Por lo que hace á la firma de los ministros: para refrendar los actos presidenciales, decía el Dr. Vélez Sarsfield en la convención de 1860: « Otro grande defecto de « la Confederación es la composición del poder ejecu- « tivo, donde hay una mezcla de principios monárqui- « cos y de principios republicanos, alterando la cons- « titución que servía de modelo. En los Estados Uni- « dos, el poder ejecutivo reside en una sola persona : « no hay allí ministros ni poder ministerial. Se trató « de ponerle un consejo responsable, y advirtieron muy « bien que la responsabilidad se disminuye cuando es « dividida con otros. La constitución de la Confede- « ración, como la de Buenos Aires, declaran que el « poder ejecutivo reside en una sola persona, pero esa « persona nada puede por sí sola; es preciso que otro « semigobernador se ponga á su lado y responda co- « mo él de los actos de ambas. Pregunto ¿ en quién « reside el poder ejecutivo? Nadie podrá responder. « ¿ Quiénes fueron los ministros de Washington, de « Jefferson y Adams? Simples secretarios que no car- « gaban con responsabilidad alguna. ¿ Y quién gobier- « na hoy en Buenos Aires? ¿ el ministro de gobierno? « ¿ Y de dónde saca ese poder que el pueblo no le ha « dado? Sabed señores que gobierna porque es res-

« ponsable: quitadle la responsabilidad, y el menos
« prudente dejaría gobernar al gobernador que ha ele-
« gido el pueblo. » (1)

Para desvirtuar este raciocinio de fuerza aparente, basta considerar que los ministros son amovibles, y que el presidente goza, entonces, de completa libertad para remover todos los obstáculos que se opongan al logro de sus objetivos, á la satisfacción de sus tendencias.

Podrá decirse, entonces, que es una formalidad de secundaria trascendencia, ya que no tiene más fin práctico que el de autenticar las resoluciones ejecutivas, que el de revestirlas de requisitos de forma; pero no puede decirse que ataque la esencia del poder ejecutivo, que conserva, á su pesar, su característica unipersonalidad.

Art. 88. « Cada ministro es responsable de los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas. »
Art. 89. « Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, á excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos. »

IV. Responsabilidad y funciones de los ministros.

Acabamos de ver que el Dr. Vélez Sarsfield notaba, como singularidad argentina, la responsabilidad ministerial. Esta observación es también infundada. En Estados Unidos, los secretarios de Estado son responsables, nó precisamente por el hecho de ser secretarios de Estado, sino como empleados administrativos. La responsabilidad alcanza á todos, á los más encum-

(1) Convención encargada del examen de la constitución federal. Diario de sesiones, pág. 96.

brados y á los más humildes, y en esto, ni hay una novedad, ni menos una derogación de los principios generales. No se concibe que en los países republicanos, donde la representación impera, haya funcionarios que escapen á la responsabilidad por los actos en que intervienen.

La responsabilidad ministerial es política y común. La una se hace efectiva por el *impeachment*, la otra ante los tribunales ordinarios. Podría creerse que ante ella desaparece la responsabilidad presidencial, que no tendría ya causa justificada. No es así, sin embargo. « Si el presidente fuera irresponsable, dice Estrada, « siendo sólo responsables los ministros, llegaríamos al absurdo de creer su papel puramente pasivo, siendo sólo aquellos los que gobernarán; pero hemos visto que el poder ejecutivo, según la constitución, es desempeñado por el presidente de la República; luego, él es igualmente responsable. Se comprenderá aun más la verdad de esta afirmación, si se considera que el carácter que él reviste es el de pura delegación, y como delegado que es, responsable ante los que le confirieron el mandato. » (1)

El art. 88 parece limitar la responsabilidad de los ministros á los actos en que legalizan la firma del jefe del Estado, excluyendo los actos concernientes al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos, en que actúan por sí solos. Tal interpretación, que emerge de los términos constitucionales, sería absurda. Precisamente cuando menos se comporta, debe ser más directa la responsabilidad.

Este mismo artículo supone, en cierto modo, la existencia del gabinete ó consejo de ministros, que explícita y directamente no está reconocido por la ley fundamental, si bien algunas secundarias le atribuyen funciones especiales.

(1) ESTRADA.—« Derecho Constitucional », pág. 505.

Las atribuciones de los ministros son de naturaleza varia. Refrendan la firma del presidente y presiden los departamentos administrativos que las leyes han reglamentado. Pero, salvo los puntos de régimen interno, de carácter económico y administrativo, no pueden, por sí solos, tomar resoluciones en ningún caso.

La constitución de 1853 no era tan categórica. Su art. 86 (que es el actual 89), estaba concebido así: « Los ministros no pueden, por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones *sin previo mandato ó consentimiento del presidente de la Confederación*, á excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos. »

Los reformadores de 1860 se dieron cuenta de los males que podría causar semejante precepto, y lo enmendaron de acuerdo con los fundamentos que se leen en el informe de la comisión examinadora, y que dice así: « Por el art. 86 se dice que los ministros no pueden en ningún caso tomar resoluciones por sí solos, y agrega, destruyendo la regla por la excepción: « sin previo mandato ó consentimiento del presidente »; lo que importa investir al ministro de mayor poder que el que tiene el presidente, desnaturando sus funciones y anulando el principio de la responsabilidad solidaria, puesto que el ministro, por un simple consentimiento, podrá mandar en materias gubernativas, sin la firma del presidente, y ejercer poder sin las formalidades y requisitos de que deben ir revestidos los actos de una autoridad regular. De aquí ha venido el abuso de las comisiones representativas del poder ejecutivo investidas de iguales ó mayores atribuciones que ese mismo poder; lo que, si bien es una monstruosidad, es una monstruosidad autorizada, hasta cierto punto, por este resorte secreto de la máquina constitucional. En presencia de estos antecedentes acusadores, y de lo insólito de

« la disposición indicada, la comisión no puede prescindir de aconsejar á la Convención la supresión de esa cláusula el art. 86, contraria á todo principio de buen gobierno, y peligrosa para las libertades públicas. » (1)

V. Memorias.

El mensaje de que el presidente da lectura al abrir las sesiones del congreso no basta para satisfacer las necesidades á que responde. No es concebible que abarque todos los detalles de la administración nacional y dé á los representantes las noticias minuciosas que requieren para expedirse con conciencia y acierto en la adopción de los temperamentos legales que correspondan.

Las memorias ministeriales están destinadas á salvar las deficiencias del mensaje del poder ejecutivo, que estudia la marcha del país en su conjunto, en sus vastas proyecciones. Es por eso que deben ser presentadas « luego que el congreso abra sus sesiones ».

Art. 90. « Luego que el congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarles una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo á los negocios de sus respectivos departamentos. »

La práctica argentina ha sido, á este respecto, muy viciosa. Como el artículo no señala plazo alguno, se ha entendido que no sólo durante las sesiones ordinarias, sino también durante las sesiones de próroga, los ministros estaban en tiempo de presentar sus memo-

(1) Diario de sesiones de la comisión examinadora de la constitución federal, pág. 84.

rias al parlamento. Todos los años se repite el mismo fenómeno. Los congresales en el mes de mayo no tienen los datos precisos que reclaman para poder legislar con acierto; las memorias siempre y constantemente son retardadas, y por eso algunas constituciones, y entre nosotros la mayoría de las provinciales que han seguido el principio de la constitución nacional y aprovechado las enseñanzas de la experiencia, ha señalado un término más ó menos largo, dentro del cual los ministros deben cumplir ese deber. La constitución vigente hoy en la provincia de Buenos Aires señala, por ejemplo, el plazo de 30 días.

- Art. 91. « No pueden ser senadores
« ni diputados, sin hacer dimisión
« de sus empleos de ministros. »
- Art. 92. « Pueden los ministros concurrir á las sesiones del congreso y tomar parte en sus debates
« pero no votar. »
- Art. 93. « Gozarán por sus servicios de
« un sueldo establecido por la ley,
« que no podrá ser aumentado ni
« disminuido en favor ó perjuicio
« de los que se hallen en ejercicio. »

VI. Relaciones en el congreso.

Los ministros son los representantes del poder ejecutivo en las cámaras del congreso, á las cuales llevan la opinión presidencial, tomando parte en los debates ó contestando los informes que se le piden.

El principio de la separación de los poderes y la conveniencia de no señalar hondas líneas de división absoluta son las causales en que se fundan las reglas insertas en los arts. 91, 92 y 93. Veamos.

1. *No pueden ser senadores ni diputados sin hacer dimisión de sus empleos de ministros.* Si una misma persona fuera á la vez secretario de un departamento ejecutivo y miembro del departamento deliberativo, la indepen-

dencia recíproca de los poderes, que es base y esencia de nuestro régimen político, estaría en cierto modo alterada: los ministros, representantes del presidente, serían interesados en las deliberaciones parlamentarias, ó los miembros de las cámaras serían interesados en los actos presidenciales.

2. *Pueden los ministros concurrir á las sesiones del congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.* Fácilmente se explica este precepto. Los ministros argentinos tienen origen constitucional, y lejos de ser como en Estados Unidos simples empleados de la administración, secretarios del despacho, son ellos los que llevan la voz del presidente, y es de alta conveniencia que asistan á las cámaras para manifestar en su seno cuál es la opinión del poder ejecutivo, cuál es la tendencia á que responde una medida á dictar, cuáles serán las ideas de aquel al ponerla en ejecución.

El Dr. Lucio V. López, que miraba con gran cariño las instituciones británicas, decía á este respecto: « Nuestro sistema, ni proporciona las ventajas del divorcio absoluto que existe en los Estados Unidos entre el congreso y el poder ejecutivo, ni nos proporciona la práctica eficaz que el ministerio inglés produce en el ejercicio de las instituciones británicas. » (1)

No hemos podido descubrir cuáles son las ventajas del divorcio absoluto que rige en los Estados Unidos entre las cámaras y el ministerio; pero no han de ser tan grandes, cuando los comentadores de la constitución norteamericana suelen manifestar su sentimiento porque el presidente no tenga medios de intervenir en la discusión de los proyectos legales, haciendo conocer su opinión. El presidente de Estados Unidos, dicen los comentadores, cuando cree inconveniente la

(1) LÓPEZ. — «Curso de Derecho Constitucional», pág. 255.

adopción de una cláusula de detalle en una ley, se ve obligado á vetarla formalmente, produciendo trastornos y choques entre los poderes, mientras que, si se hubiera acordado á los ministros la facultad de representar en las cámaras al poder ejecutivo, haciendo escuchar le opinión presidencial, y de dar informes sobre los puntos de detalle que demanda la adopción de una medida legislativa, esas dificultades se hubieran evitado, porque los legisladores, penetrados de los móviles del presidente, si los encuentran justos, los adoptan, para evitar un choque ulterior.

El Dr. López se ha dejado, sin duda alguna, influenciar por los inconvenientes múltiples que han producido en la Argentina las frecuentes interpelaciones á los ministros que carecen de objeto dentro de nuestro sistema de organización ministerial, según hemos tenido ocasión de comprobarlo. La constitución ha dicho simplemente que las cámaras podrán pedir informes á los ministros cuando lo crean necesario, y estos informes se han convertido en el hecho en verdaderas interpelaciones absurdas, desde que á nada responden. La opinión parlamentaria, cualquiera que sea el sentido en que se pronuncie, no conmueve, ni puede conmover, la estabilidad ministerial y la estabilidad presidencial; el ministro que no cuenta con la opinión de la mayoría de las cámaras y que cuenta con la opinión y la confianza del presidente, se encuentra perfectamente firme en su silla.

Este resultado será, quizás, defectuoso si se examina el punto con el criterio que deriva de la práctica parlamentaria de Inglaterra; pero si se piensa que la separación de los poderes es, como hemos dicho y repetido, uno de los puntos cardinales del régimen político argentino, se comprende fácilmente que no hay ningún mal en que estas interpelaciones, viciadas en la práctica, no conduzcan á resultados positivos.

3. *Los ministros gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor ó perjuicio de los que se hallen en ejercicio.* También se comprende sin esfuerzo este precepto. Si los ministros son secretarios del despacho, si complementan la personalidad presidencial, requiriéndose sus firmas para que los actos del primer magistrado tengan validez, es claro que debe evitarse en lo posible que el parlamento pueda influenciarlos de una manera directa. De otro modo, y aprovechando sus pequeñas debilidades, fácilmente podría el parlamento captarse la voluntad ministerial, con el halago de una remuneración cuantiosa ó con la amenaza de una privación de emolumentos.

Por razones análogas á las que se siguen cuando de la remuneración de los servicios del presidente se trata, se ha estatuido sabiamente por la constitución argentina que los emolumentos de los ministros deben ser suficientes para garantir su independencia, determinándose que ellos no pueden ser alterados en pro ni en contra durante el desempeño de sus carteras.