

LIBRO II

EL GABINETE Y LOS MINISTROS

CAPITULO I.

Origen y evolución del Gabinete

A partir del reinado de Enrique III se encuentra en Inglaterra un Consejo íntimo o Ejecutivo, el *Consilium Ordinarium*, que ejercía un papel de primer orden en los negocios del gobierno. Se componía de los grandes oficiales de la Corona, de los jueces y de un número variable de Barones, Obispos y otros personajes importantes, eclesiásticos o laicos. Nació del *Witanagemont* o Gran Consejo, del que, en su origen, formaba parte esencial, especie de Comité permanente cuyo objeto era ocuparse en los negocios de Estado, durante los intervalos de las sesiones de la Asamblea General. Siempre que se reunía el Gran Consejo, ese Consejo Ejecutivo se confundía con él, durante el tiempo de la sesión. Su naturaleza era mixta, pues se ocupaba a la vez en negocios judiciales y en negocios del orden ejecutivo; en ciertos casos de importancia secundaria o temporal, dictaba ordenanzas con fuerza de ley, atribuyéndose de este modo igualmente poderes legislativos. Al paso y a medida que el Gran Consejo se modificó, a consecuencia del desarrollo de la Cámara de los *Lords* y de la Cámara de los Comunes, el Consejo Ordinario, llegó a ser cada vez más un cuerpo distinto de una y otra Cámara, aunque en su mayoría compuesto de personas que formaban parte del Parlamento. En oposición a la Cámara de los *Lords*, con la cual tenía relaciones más íntimas que con la otra Cámara, sus miembros no tenían el carácter hereditario, sino

que eran nombrados directamente por la Corona. Este Consejo se convirtió, poco a poco, en el Consejo Privado; esto es, en el Cuerpo constitucional de Consejeros del Rey, cuyas opiniones estaba este último obligado a adoptar por la ley y por las costumbres del reino, tal como hoy todavía se observa, aunque el Gabinete moderno haya en gran parte absorbido sus funciones primitivas. (1)

En 1553, el Rey Eduardo VI dividió el Consejo en cinco Comisiones o Comités, y asignó a cada cual una clase de asuntos. Esos Comités son las formas más antiguas de los actuales departamentos ministeriales. Otro cambio realizado en el Consejo por los *Tudors*, fué la creación de los Secretarios privados del Monarca, como mediadores entre la Corona y el Consejo en todos los asuntos. Fácil es ver cómo nacieron así los departamentos ministeriales, con un Secretario al frente de cada Comité, como órgano de comunicación entre el mismo y el Soberano. (2)

En tiempo de Carlos I se encuentra por primera vez usado el término *Consejo de Gabinete*, opuesto al de *Consejo Privado*. Clarendon, en su Historia de la Rebelión, después de haber descrito la situación del Gobierno en la época en que el Gran Consejo de los Pares fué convocado por el Rey en York, en Septiembre de 1640, y después de haber dicho, que la carga de los negocios de Estado reposaba principalmente sobre el Arzobispo de Canterbury, el Conde de Strafford y *Lord Cottington*, añade: que habiéndoseles agregado otras cinco o seis personas, en virtud de su situación oficial y de su probada habilidad, esas personas formaron el Comité de Estado, que en términos de reproche fué apellidado más tarde el "Junto", y que la Corte llamó por envidia el *Consejo de Gabinete*. Este Comité se reunía cuantas veces los Secretarios recibían una noticia excepcional, o tenían que

(1) C. Ellis Stevens, La Constitución de los Estados Unidos. págs. 73 y 74.

(2) Dicey, The Privy Council, págs. 39 y 40.

redactar un despacho extraordinario, y además siempre que lo juzgaban necesario: durante ese tiempo, la Asamblea del Consejo se reunía en días y horas fijas, fuera de las cuales no se juntaba, sino por convocación especial.

En otra parte declara el mismo autor, que prevalecía entonces la costumbre de admitir en el Consejo Privado, simplemente a título honorífico, a muchas personas de mediano talento; y que así los Consejeros llegaron a ser tan numerosos, que por este motivo y por otras razones de incapacidad e incompetencia, fueron nombrados Comités de hombres capaces, fuera del Consejo, para hacer el trabajo de éste. Observa también, que una de las razones de la condena de Strafford fué un discurso que pronunció en el Comité de Estado, que se llamaba el Consejo de Gabinete. (1)

Desde su origen este método de Gobierno fué muy mal acogido, y suscitó, en su contra, la opinión popular en los primeros años del Parlamento Largo. La gran representación dirigida por la Cámara de los Comunes a Carlos I en 1641, expresa que el Rey no debe emplear más que Consejeros y Ministros *que tengan la confianza del Parlamento*. Y en la segunda representación de 1642 se quejan de que los asuntos importantes del Reino sean tratados en Consejos de Gabinete, por hombres desconocidos y que no poseen la confianza pública.

Cronwell, de carácter autoritario, no consintió el sistema de Gabinete. El supremo dictador dirigía todos los negocios del país asistido por un Consejo de Estado, compuesto de miembros cuyo número no debía, en ningún caso, pasar de veinticinco, ni ser inferior a trece.

La restauración de la Monarquía en 1660, volvió a dar vida al Consejo Privado, casi en la misma forma autorizada por Carlos I. Sin embargo, como en aquel grupo figuraban fieles realistas a la vez que personas que habían abrazado la causa del Parlamento, nació natural-

(1) Todd, El Gobierno Parlamentario, Tomo I, págs. 281 y 282.

mente en el espíritu de Carlos II la desconfianza; y de ella, a propuesta del Lord Canciller Hyde, la idea de dividir el Consejo Privado en Comités encargados del despacho de negocios determinados. Entre estos Comités figuraba el más íntimo de negocios extranjeros, compuesto de las personas de la mayor confianza del Rey, a quienes ordinariamente les confiaba el estudio y resolución de los negocios de Estado más importantes, los cuales discutidos en presencia del Monarca eran después sometidos al Consejo Privado, por mera fórmula.

En 1671 los Consejeros íntimos de Carlos II eran Clifford, Arlington, Buckingham, Ashley y Lauderdale. El hecho casual de que uniendo las primeras letras de esos nombres resulta la palabra *cabal*, permitió a la maligna oposición de entonces, dar el nombre de *Cábala* a aquella reunión de los íntimos del Monarca.

El temperamento apático de Carlos, más entregado a los placeres que a los asuntos serios de gobierno; sus vacilaciones entre las disidencias religiosas de aquella época, en que el dogma y la disciplina de la Iglesia eran cuestiones ardientes, y la poca confianza que inspiraba la *Cábala*, motivaron su caída en 1674, dejando al frente del poder a Tomás Osborne, que poco después fué conocido con el título de *Lord Danby*.

La historia de Inglaterra en aquella época es la de una lucha continua entre la Corona y los Comunes, que pugnaban en medio del más escandaloso desorden y la corrupción más descarada. Danby, acusado de traición, cayó a poco del poder, habiéndolo los Comunes enviado a la Torre. En esta situación azarosa, el Rey ocurrió a *Sir Guillermo Temple*, eminente hombre de Estado, quien le aconsejó que formara un Consejo compuesto de treinta personas, escogidas entre los adictos al Monarca y los más hábiles políticos del Parlamento. La falta de acuerdo en este Consejo, y por consiguiente, la rivalidad entre los privados, hizo fracasar este proyecto, asumiendo otra vez Carlos II su autoridad arbitraria.

“Por efímero e impracticable—dice Todd—que fuera el proyecto de Temple, no deja de tener interés, porque marca una etapa importante en la transición que se realiza del Gobierno por la prerrogativa, dirigida por el conjunto del Consejo Privado, al Gobierno parlamentario conducido por un Gabinete”.

Jacobo II, Rey obcecado y receloso, empeñado en conquistar todas las prerrogativas arcáicas de la Corona, no podía compartir el Gobierno con el elemento popular. Por consiguiente, al término de su corta y tormentosa carrera, legó a su Consejo el odio y la impopularidad que mereció su arbitraria política, sin adelantar un sólo paso en el sistema de Gabinete.

Con la Revolución de 1688, que colocó en el trono de Inglaterra a la casa de Orange, empezó una nueva era para el Gobierno constitucional. Muy al principio, Guillermo III, preocupado por los negocios exteriores y descansando en su gran popularidad, ni creía necesario compartir su poder con otros, ni holgaba demasiado para discutir las cuestiones interiores, ni conocía quizá lo bastante las necesidades de la política inglesa para preocuparse con las dificultades técnicas del Gobierno. Por esto limitó su política, desde luego, a conciliar los partidos militantes, tomando sus consejeros privados de uno y otro bandò; pero sin abdicar su personalidad y poder, muy especialmente en lo relativo a la diplomacia, en que se distinguía con soberana habilidad.

Durante este tiempo, la Cámara de los Comunes crecía rápidamente en poder. Pero sin disciplina, sin una fuerza directriz, todo era facciones, disputas, acusaciones recíprocas, intrigas y animosidades, que la hacían versátil, borrascosa, indomable y por ende inútil. Macaulay dice: “La verdad era, que el cambio operado por la revolución en la situación de la Cámara de los Comunes, había hecho necesario otro cambio, que aun no se había efectuado. Había Gobierno parlamentario, pero no había Ministerio; y sin Ministerio, la acción de un Go-

bierno parlamentario, tal como el nuestro, debe ser siempre mutable e insegura". (1)

La ocasión de ese cambio se presentó espontáneamente con motivo de la discusión sobre el sucesor a la Corona por falta de herederos directos del Soberano reinante y de los de la Princesa Anna, heredera presunta, y al reconocimiento de los derechos al trono de la Princesa Sofía de Hannover y de sus hijos, como Príncipes protestantes. Fué entonces cuando el Parlamento procuró obtener nuevas libertades, que debían dar sus frutos al advenimiento de la casa de Hannover. En efecto, en la Act of Settlement (12 and 13, William III, c. 2), tratado siempre el Gabinete con desconsideración por el Parlamento, se dispuso, que en lo sucesivo "todos los asuntos relativos al buen Gobierno del Reino y que son de la competencia reconocida del Consejo Privado, en virtud de las leyes y costumbres de este Reino, deberán ser tratados allí; y todas las decisiones que en él se tomen *deberán firmarse por los miembros del Consejo, que las hayan aconsejado y consentido*". Esta medida fracasó y fué revocada antes de entrar en vigor, porque descansaba sobre bases erróneas, al tratar de establecer la responsabilidad de los Ministros sin admitir su corolario natural, a saber: *la presencia de los Ministros en las dos Cámaras del Parlamento para dar cuenta de su administración*. (2) Sin embargo, quedaron en virtud de esa ley, como precedentes de importancia, que veremos figurar más tarde entre los principios fundamentales del Gabinete, el *común acuerdo* y la *responsabilidad* de los Ministros, en los consejos dados a la Corona.

La agitación de los partidos en el interior del Reino y las complicaciones de la política exterior preocupaban al prudente Guillermo, que buscaba una nueva orientación que consolidara su trono, afianzando a la vez las libertades públicas. En esa ocasión fué llamado a su Con-

(1) Historia del Reinado de Guillermo III, Tomo IV, págs. 303 y 304.

(2) Todd, Obra cit., págs 291 y 292.

sejo un hombre singular, odiado igualmente por *whigs* y *tories* por haber sido infiel a unos y otros, mereciendo con justicia que se le calificase como indigno de la consideración pública. Sunderland, que fué este hombre de Estado, que tuvo parte principal en la formación del primer Ministerio inglés, estaba ahora al servicio del Gobierno, y dió a Guillermo, con un acierto feliz, la opinión de que formara su Gabinete, tomando sus miembros entre los *whigs*, a fin de que los *leaders* de este grupo en el Parlamento, llevasen al mismo tiempo la representación de la Corona y la de la opinión pública. Es probable que ni Guillermo, ni su sagaz consejero comprendiesen plenamente la naturaleza y la importancia de la evolución que iniciaban con esè cambio de política. El primer Ministerio fué obra, parte de mera casualidad, y parte de sabiduría, no, sin embargo, de aquella altísima sabiduría relacionada con los grandes principios de la filosofía política, sino de aquella otra de más baja esfera, que satisface las exigencias del día con expedientes que no tienen tampoco otro objeto. Y para distinguir en esta obra trascendente el mérito de cada uno, hay que tomar en cuenta tanto las aptitudes como las deficiencias del Monarca y de su consejero. Sunderland tenía exactamente los talentos y los conocimientos que Guillermo necesitaba. “Los dos juntos hubieran hecho un consumado estadista. El amo era capaz de formar y ejecutar grandes designios, pero descuidaba aquellas pequeñas artes en que el servidor sobresalía. El amo veía más allá que los demás hombres, pero lo que estaba cerca no lo veía nadie, con tanta claridad, como el servidor. El amo, aunque profundamente versado en la política de la gran comunidad de las naciones, nunca comprendió bien la política de su propio Reino. El servidor estaba perfectamente al cabo del temperamento y organización de los partidos ingleses, así como de los lados fuertes y débiles del carácter de todo inglés de nota”. (1). Lo cier-

(1) Macaulay, Obra cit., pág. 314.

to es, que en todo problema político es indispensable considerar para una solución eficaz no sólo los principios de la ciencia pura, sino la oportunidad y medios propios de ejecución; de donde resulta la complejidad del mismo y la necesidad de ocurrir a la vez que a los teóricos, a los hombres versados en los negocios, como lo era Sunderland, que por sus mismas defecciones conocía las diversas tendencias, la fuerza y la debilidad de los grandes partidos de la política inglesa.

Sunderland invocaba tres razones poderosas para dar la preferencia a los *whigs*. En primer lugar, los *whigs* eran adictos a la dinastía reinante. A sus ojos, la revolución había sido no sólo necesaria, no sólo justificada, sino un acontecimiento feliz y glorioso: había sido el triunfo de una teoría política. Los *tories*, por el contrario, no olvidaban sus vínculos con el régimen caído, y si se afiliaban al nuevo era por su conveniencia, o con el ánimo de dañar u obstruir la política de Guillermo. Después, los *whigs* eran partidarios decididos de continuar la guerra emprendida entonces por Guillermo contra Luis XIV, poniendo en juego todos los recursos de la nación para una campaña enérgica y agresiva. Los *tories*, en sentido opuesto, reconocían como un principio constante de su política, no hacer la guerra, o por lo menos, no emprender grandes operaciones en el Continente. Por último, los *whigs* constituían el partido más fuerte del Parlamento. Ciertamente que las elecciones generales de 1690 no les habían sido favorables; y que durante algún tiempo habían estado en minoría, pero desde entonces habían ido ganando terreno constantemente, y ahora formaban la mitad de la Cámara Baja, siendo su fuerza efectiva superior a lo que su número podía indicar, puesto que en energía, actividad y disciplina, eran decididamente superiores a sus contrarios.

Decidido, pues, el Rey Guillermo a seguir los consejos de su favorito, emprendió largas negociaciones antes de concluir aquel arreglo; y eliminando, poco a poco,

del Gabinete a los *tories*, logró al cabo de dos años, formar un Ministerio puramente *whig*.

Los *whigs* trabajaban con empeño, tanto para instruir, como para mantener la disciplina de sus filas mediante frecuentes reuniones con sus amigos en la Cámara de los Comunes; dando así origen a un sistema de organización de los partidos, desconocido antes, y que después se ha venido perfeccionando. Desgraciadamente, las elecciones generales inmediatas fueron desfavorables a aquel inteligente partido; y Guillermo tuvo la necesidad de contemporizar, formando otra vez un Gabinete híbrido de ambos partidos, en que resucitaron los antiguos rencores y las inveteradas intransigencias de los políticos ingleses.

“Ninguna parte de la historia parlamentaria de Inglaterra—dice Todd—es más triste, ni más instructiva. Por falta de la intervención constitucional que traía la presencia de Ministros, que poseyeran la confianza del Parlamento, se reprodujeron las escenas penosas de los primeros años de aquel reinado. La Cámara de los Comunes volvió a ser enteramente indomable; abusó de su poder gigantesco; se hizo injustamente caprichosa e insolente; desafió al Rey, a los *Lords*, a los Tribunales de derecho común y a los colegios electorales; violó los derechos garantidos por la Gran Carta, y finalmente, se hizo de tal modo odiosa, que el pueblo se felicitó de abrigarse bajo la protección del trono y de la aristocracia hereditaria contra la tiranía de la Asamblea, que él mismo había elegido. En realidad el Rey, a pesar de su perspicacia, no había visto que el verdadero remedio a aquellos males se encontraba en la formación de un Ministerio enteramente nuevo, que poseyera la confianza de aquella mayoría parlamentaria, que él había hallado tan intratable. Se contentó con hacer algunas modificaciones de poca importancia, y, con la mira de conciliarse la opinión, nombró algunos *tories*. Pero esta combinación no tuvo éxito. Llegó a ser bien pronto evidente, que el

antiguo uso de confiar los principales cargos del Estado a hombres escogidos en los diversos partidos y recíprocamente hostiles, o al menos desunidos, no convenía en modo alguno al nuevo estado de cosas; y que desde que los Comunes habían adquirido la posesión del poder supremo, el solo medio de impedir el abuso de ella temerariamente y con violencia, era entregar el Gobierno a un Ministerio, que gozara de su confianza, (1)

Durante el reinado de Anna que sucedió a Guillermo III, poco aprovechó, al principio, la amarga experiencia de los anteriores ensayos de Gabinete. La Reina formó su primer Ministerio, haciendo entrar en él una mayoría de *tories* y a algunos *whigs* moderados: en consecuencia, los miembros del Gabinete fueron incapaces de dar una dirección uniforme a la legislatura. Por fortuna los brillantes éxitos de Marlborough en los Países Bajos, durante las campañas de 1705 y 1706 contra Luis XIV, afirmaron el Gobierno y le devolvieron su prestigio. Los *whigs* reconquistaron una vez más su influencia, y en 1707, con la caída del Conde de Pembroke quedaron solos en el poder. Después de las elecciones de 1710 los *whigs* fueron a su vez eliminados, y Harley, jefe del partido opuesto, formó un Ministerio con los suyos. Mas no por esto impidió la falta de unidad de plan y de acción entre los Ministros, puesto que Harley vivía en constante pugna con su principal colega Bolingbroke. El reinado de Anna es, sin embargo, notable en este orden de ideas, por la derogación formal de la ley o *Act of Settlement*, en las cláusulas relativas al Consejo Privado y a la inelegibilidad de los funcionarios públicos para el Parlamento, votándose un nuevo *bill*, que sancionaba expresamente la presencia de los Ministros en aquella Asamblea, consagrando así el nuevo sistema constitucional, que quedó fundado sobre una base sólida e inatacable. Hace época también en ese reinado, la declaración de 1711 en que, por primera vez, se reconoce, que el

(1) Obra cit., págs. 316 y 317.

Soberano no debe ser tenido como responsable personalmente de los actos del Gobierno; reputándose como tales “según la constitución fundamental del Reino, los Ministros”. La responsabilidad ministerial y la intervención de los miembros del Gabinete en el Parlamento, son dos principios tan esenciales del gobierno parlamentario, que no faltarán ya en el sucesivo desarrollo de esa importante institución.

Jorge I, poco conocedor del gobierno y aun del idioma inglés, comenzó su reinado cambiando, por antipatía, todos los miembros del Gabinete, sin tener en cuenta la voluntad del Parlamento. El primer Ministerio de importancia de este período fué, sin duda, el que presidió Walpole a la caída de Sunderland. Walpole, simple caballero de provincia, había comprendido sagazmente que la fuerza del Gobierno descansaba en la Cámara de los Comunes; en consecuencia, rehusó el título de Conde que se le ofrecía, y prefirió funcionar como *Lord* de la Tesorería en aquella Asamblea. Por lo demás, como lo hemos referido en la Introducción, no reconocía el derecho de la Cámara para exigir un cambio de Gabinete, puesto que una vez, ya en el reinado de Jorge II, que se le dirigió un voto de censura enderezado a su separación, protestó contra ese acto calificándolo de arbitrario y atentatorio a los derechos de la Corona. La moción, dijimos, por entonces fué rechazada por una fuerte mayoría de ambas Cámaras; pero repetida más tarde, a poco de las elecciones de 1742, en la Cámara de los Comunes, dió por resultado, que Walpole hiciese dimisión de su cargo, sin que por eso se retiraran sus colegas del servicio.

Jorge II, aunque preocupado como su predecesor por los intereses de su Principado alemán más que por los de su Reino británico, se empeñó en dirigir la política interior, con más arbitrariedad que cordura. El biógrafo de *Lord Hardwicke*, es decir, de uno de sus principales consejeros refiere, que no se limitaba a escoger a sus propios Ministros, sino que dirigía también las medidas

más importantes propuestas por ellos; y gustaba de entrar hasta en los ínfimos detalles de los asuntos políticos, lamentándose alguna vez de que en su Reino, los Ministros fueran Reyes. Al encargar a Pulteney la composición de un nuevo Ministerio, le recomendó, que limitara los cambios de sus Ministros, en lo posible; y de hecho, su Gabinete se compuso entonces de los principales *leaders whigs* y *tories*.

Jorge III subió al trono dispuesto a aumentar el poder real, y durante su largo reinado no perdió nunca de vista este fin. Dotado de mediana inteligencia, imbuído en preocupaciones obstinadas, alentado por las exhortaciones de su ambiciosa madre, que constantemente le repetía esta frase sugestiva: "Jorge, sé Rey", su deseo se cifraba en dirigir personalmente la administración de los asuntos públicos, guiar la política de sus Ministros y conceder, a su gusto, el patronato de la Corona. Según descripción de Erskine May, en el primer capítulo de su Historia Constitucional de Inglaterra, tenía Jorge la ambición, no sólo de reinar, sino de gobernar. Su voluntad era poderosa y resuelta; contaba además con un gran valor y un talento considerable para la intriga.

Con estas dotes y tendencias, Jorge encomendó a Guillermo Pitt la dirección de los negocios públicos, rehusándole, no obstante los méritos de este ilustre hombre de Estado, el derecho de cambiar todos los miembros del Gabinete. Pero no habiendo aceptado el cargo con esta restricción, el Rey llamó a *Lord Grenville*, poniéndose de acuerdo con él respecto a la composición del Ministerio. Nada de extraño es que en esta situación y durante el largo período de veinte años, se haya señalado desfavorablemente el Gabinete por su debilidad y la falta de cohesión de sus miembros. Era frecuente entonces, que los proyectos sometidos a las Cámaras fuesen combatidos, hablando y votando unos Ministros contra las opiniones de los otros. Además habíase formado una camarilla con los llamados "amigos del Rey", que sostenía

en el Parlamento las miras de Jorge, sin hacer mayor caso de sus Ministros, personalismo que duró hasta el año de 1782.

Fué en esta época cuando, por primera vez, se retiró un Ministerio entero del poder, como consecuencia de un voto de los Comunes en contra de la política que se seguía. *Lord North*, jefe del Gabinete, había perdido la confianza del Parlamento; y aunque emitido por éste un voto de desconfianza, fué rechazado por una débil minoría. El Primer Ministro tenía por cierto, que una nueva moción anunciada para el 20 de Marzo de 1782, sería irremisiblemente adoptada. En estas condiciones, el Rey consintió con desagrado en aceptar la dimisión de *Lord North*. "El día fatal—le escribía—ha llegado en que la malandanza de los tiempos y el cambio repentino de los sentimientos de la Cámara, me obligan a despedir a mis Ministros y a hacer un cambio general, como jamás había sucedido". El Gabinete se retiró, en efecto, todo entero, excepción de *Lord Thurlow* que quedó en su puesto, de *Lord Gran Canciller*.

Desde esa época se ha adoptado, como una costumbre invariable, que en cada cambio de Gabinete, los Ministros dimitan de una sola vez, quedando apenas los que en virtud de una nueva inteligencia, puedan obrar de acuerdo con el nuevo jefe del Ministerio.

La situación del Gabinete fué modificada a fines de 1783, cuando Pitt ascendió al poder. La superioridad de este hombre eminente era generalmente aceptada por el Parlamento, consintiendo el mismo Rey su ascendiente. La ruptura entre el Monarca y su Primer Ministro, por la cuestión católica, fué de corta duración. Y cediendo Pitt en este punto ante la voluntad formalmente manifestada de su Soberano, pudo volver al poder después de la muerte de Addington, conservándolo hasta su propio fallecimiento.

Durante el Ministerio Grenville, el Rey, volviendo a sus antiguos hábitos, intervino otra vez en la dirección de

los negocios, y aun amenazó a los Ministros con la oposición de sus adictos en el Parlamento, si insitían en apoyar los intereses de los católicos; mas en cambio, obró siempre de acuerdo con el Gabinete *tory* presidido por Perceval, que favorecía sus miras personalísimas.

En 1812, el Regente, por incapacidad de Jorge III, intentó formar un Gabinete mixto, a ejemplo de algunos de sus predecesores, sin desalentarse ante el fracaso que éstos sufrieron; y al efecto dió representación a los dos partidos históricos, permitiendo la mayoría a los *whigs*. Por supuesto, que el resultado fué el mismo, habiendo declarado, a poco, los políticos más prácticos, que en esas circunstancias, no podían seguir una línea de conducta uniforme y útil al país. Es desde entonces una máxima reconocida de la política inglesa, que un Gabinete debe formarse de hombres de un solo partido, dispuestos a sostener unos mismos principios. De igual modo se ha aceptado, como una máxima, la regla de que los miembros de un Gabinete son solidariamente responsables de sus actos y que toda tentativa para aislar a un Ministro de sus colegas es injusta y anticonstitucional. (1)

El ligero examen que acabamos de hacer del origen y desarrollo del Gabinete demuestra, que esta institución, como todas las incorporadas en la Constitución inglesa, ha nacido y evolucionado lentamente, mediante un proceso de tanteos en que lo único que se ha mantenido firme es el espíritu de las libertades públicas. Prescindiendo de antecedentes remotos, se ve ya en tiempo de Guillermo III asomar la idea apuntada por Sunderland de conferir a un partido dominante la dirección de la política del país, es decir, a un Gabinete homogéneo, excluyendo por tanto, todo Ministerio de composición híbrida. Este principio que es uno de los fundamentales de la política inglesa, fué trabajosamente admitido en los reinados posteriores;

(1) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*, Tomo 1, pág. 445.

pero quedó de tal manera grabado, que nunca los más notables hombres de Estado dejaron de volver a él, cuantas veces les fué posible establecerlo. Posteriores a ese principio son los que autorizan la presencia de los Ministros en el Parlamento y reconocen a éstos como los únicos responsables de los actos del Gobierno, según declaraciones constitucionales hechas en tiempo de la Reina Anna; y puede sentarse, que el último principio, el que consagra la solidaridad de las opiniones entre los Ministros, y por consiguiente, el cambio total de un Ministerio por otro, no fué establecido, sino hasta las postrimerías del siglo XVIII, durante el reinado de Jorge III.

Tan lento ha sido el desarrollo del Gobierno de Gabinete, que en cierto modo parece inconsciente, sin que su existencia misma haya sido sancionada por algún texto legal. La denominación de Consejo de Gabinete, ni siquiera ha querido reconocerse. En un proyecto de ley presentado en tiempo de la Reina Anna, fué rechazada, porque esa expresión era desconocida en las leyes del país; y más de medio siglo después, de Lolme y Blackstone, ignoraban, por completo, la existencia del Gabinete. Todavía en 1851, habiendo insertado un Comité de la Cámara de los Comunes, en un informe, la expresión "Ministros del Gabinete", la Cámara hizo testar esas palabras, en razón de que esos funcionarios son desconocidos en la Constitución y carecen de posición legal en el Gobierno del país". Todo el mundo sabe, decía un eminente hombre de Estado a la Cámara de los Comunes, que la Constitución de este país, no reconoce la existencia del Gabinete. Jamás la Cámara de los Comunes ha reconocido en ninguno de sus actos auténticos la existencia de un Consejo de esa especie. En ningún tiempo, ha habido otra cosa más que la reunión voluntaria de ciertos Ministros. Macaulay llama al Gabinete una institución desconocida para el país, una organización política respecto de la cual ninguna mención se ha hecho en

los estatutos; y todos los autores se expresan en los mismos términos”.

Para nosotros, que en vez de sancionar por una declaración legislativa lo que los usos y las costumbres imponen como resultado del organismo social, desviamos esa corriente, por medio de leyes exóticas inadaptables al medio; para nosotros, que en vez de estudiar atentamente la acción social y los factores naturales que la impulsan, estudiamos legislaciones extranjeras, y alucinados, trasplantamos instituciones de pueblos extraños a nuestro carácter, a un país, que, como el nuestro, desconoce esas novedades; para nosotros, que al declararnos un pueblo libre, empezamos, seducidos por la leyenda napoleónica, para constituirnos en gobierno independiente, por fundar un Imperio ridículo, abrigando a nuestro Emperador con harapos, en vez de manto real; (1) que más tarde, sin comprender siquiera lo que es República, nos declaramos por esa forma de gobierno, (2) rompien-

(1) En los momentos de la coronación de Iturbide, no contaba el Erario ni con la insignificante cantidad de \$300,000.00 mensuales para cubrir los gastos más urgentes del Gobierno. Para remediar esta penuria, se propusieron varios medios, algunos de ellos inmorales, como el de apoderarse de fondos de varios particulares, que trataban de exportar sus capitales, que con ese fin habían remitido ya a Veracruz. Frustrado este arbitrio, se impuso un préstamo a los habitantes de la ciudad de México. Alamán agrega: “Los preparativos de la coronación se resentían de las escases del Erario y de las opiniones predominantes en la época. Hacer coronas y demás insignias del Imperio de una riqueza proporcionada a la ocasión, no era posible en aquellas circunstancias, pues, no hubiera bastado para tal gasto todo el préstamo forzoso, y por esto se pidieron joyas prestadas (hasta las empeñadas en el Montepío), devolviéndolas después de la ceremonia; con lo que las coronas, se desbarataron antes que el Imperio. Los trajes adecuados a la dignidad imperial, se imitaron de las estampas que pudieron haberse de la coronación de Napoleón, y una modista francesa, que se decía baronesa, se encargó de hacerlos”. Historia de México, Tomo V. págs. 475 y 476.

(2) Santa Anna proclamó la República el día 2 de Diciembre de 1822 en la ciudad de Veracruz, por un acto de despecho contra el Emperador Iturbide a quien antes había reconocido y felicitado con bajeza. Se dice, que cuando se le aconsejó que se pronunciara por aquella forma de Gobierno, preguntó con curiosidad ¿qué clase de animal es ése? La anécdota se acomoda a la esca-

do la unidad de la Patria para dar vida a entidades distintas, sin más aptitudes para gobernarse, que las de los caciques que las tiranizaron; que después pasamos del federalismo a un centralismo raro, por las lucubraciones de sus autores en su interés de mantener el equilibrio de los Poderes; y que de tumbo en tumbo caímos otra vez en el federalismo, por medio de una Constitución, que jamás ha regido, ni servido más que de bandera en todas nuestras revoluciones y *pronunciamientos*, pro-

sísima cultura de aquél célebre revoltoso. Conjunto de buenas y malas cualidades, talento natural muy claro, sin cultivo moral ni literario, confesaba no haber leído en su vida más libro que la *Cassandra*, y que se había pronunciado por la Constitución y la República porque esas palabras le habían parecido más eufónicas que las de Imperio y Monarquía. El plan y proclama que publicó en Veracruz, fué obra de su consejero Don Miguel Santa María, Ministro de Colombia, que estaba de paso en aquella ciudad. V. a Alamán, *Obra y Tomo citados*, pág. 525. Salado Avarez, *De Santa Anna a la Reforma*, Su Alteza Serenísima, pág. 178.

Es un fenómeno digno de estudio el que aquel *padre o padrino* de todos los *pronunciamientos* que perturbaron la paz de la República durante treinta y dos años, haya sujestionado a toda una generación en que figuraron héroes de la Independencia, letrados, literatos, en una palabra, clases sociales muy superiores a él en cultura y moralidad. El fenómeno se repitió con la dictadura del General Díaz, por más de treinta y cuatro años; aunque en Díaz se reconozca alguna superioridad de carácter respecto a aquel mandarín. Y últimamente, no puede uno dejarse de sorprender cuando se considera, -que después de ochenta años de vida independiente vuelve a reproducirse el mismo fenómeno, en ocasión en que muchas personas tenidas por notables en intelectualidad, *santidad*, posición social, etc., se han mostrado adictas a la *Soberana Convención Villa-Zapatista*, sonetiéndose hasta con alardes de civismo a dos bandoleros incultos, que apenas saben leer y que en dicha Convención resultaron los árbitros de los destinos de la Nación, puesto que las dos facciones en que aquélla se dividía, nada hacían sin antes consultar a esas altas personalidades. ¿Será que los pueblos en su educación política se ven forzados a obedecer a un *meneur*, por usar la palabra consagrada por Taine, que los obligue por sujestión o por fuerza a recorrer cierta etapa precisa, para disciplinar a las muchedumbres amorfas incapaces de gobernarse por su libre arbitrio? ¿Será que el fracaso de tantos ensayos políticos ha hecho perder la fe a los gobernados en los diferentes sistemas de gobierno hasta dejarlos caer en la indiferencia o la abulia, que los incapacita para la gestión de la cosa pública? o ¿será que esa abulia es el producto psicológico de la raza, la conquista, los cruzamientos, la educación, los sentimientos religiosos y demás factores que forman el carácter de un pueblo? Cuestiones son éstas, que nos limitamos a apuntar y que no pueden ser tratadas en notas.

clamándola inviolable y reclamando los fueros de su imperio, para olvidarla en seguida, o violarla con más des-
 caro; para nosotros no puede menos de sorprender la
 manera subrepticia con que el Gabinete inglés se ha ve-
 nido imponiendo, hasta constituir en nuestros días el
 brazo más vigoroso de la administración; sin que por
 esto haya merecido el honor de figurar en ningún Códig-
 o escrito.

Hay en nuestra educación un grave vicio, que de-
 riva en parte de nuestro temperamento, y en parte de los
 mitos a que nuestra raza ha estado sometida. Se nos ha
 inculcado desde la niñez el antropomorfismo bíblico, que
 tan poéticamente describe la creación del Universo. Y
 conforme a ese mito, el mundo fué hecho cómodamente
 en seis días, destinando el Creador el séptimo día al re-
 poso. El sexto produjo la obra más perfecta que salió
 de sus manos: el hombre, hecho primorosamente a su
 imagen y semejanza del polvo de la tierra y a quien dió
 vida con un solo soplo en su nariz. Si, pues, somos la
 imagen y semejanza del Sobérano Señor ¿por qué no imi-
 tarlo en la creación de las cosas más difíciles y porten-
 tosas del ingenio humano? Y hé aquí que este prejuicio,
 sostenido por nuestro carácter ligero, nos lleva a crear
 instituciones religiosas, políticas y sociales, alentándo-
 las con un solo soplo, y a dejarlas después que corran
 por su cuenta, puesto que hecha la obra, debemos entre-
 garnos al reposo. De donde resulta que el adefesio, llá-
 mese Constitución de un pueblo, o lo que se quiera, cae
 en manos de cualquier embaucador, sea apóstol, oclócra-
 ta o anarquista, para sus fines egoístas, entre tanto go-
 zamos del séptimo día del reposo; y que al despertar, sor-
 prendidos por la burla, movamos cielo y tierra, llamán-
 donos engañados por el bribón que abusó de nuestros más
 sagrados derechos.

Pero volvamos a nuestro tema. Para el pueblo in-
 glés, la evolución casi imperceptible del Gabinete tiene
 una explicación natural. Como observa Bagehot, la li-

bertad inglesa es hija de las resistencias opuestas durante varios siglos, con más o menos legalidad, y más o menos audacia al poder ejecutivo. Así, los ingleses han heredado los sentimientos que animaban a sus antepasados durante la lucha, y los han conservado en medio del triunfo. La acción del Estado les parece ser, no la suya, sino la de un extraño; les parece un abuso de la tiranía, y no el resultado supremo de sus voluntades coaligadas. De allí que la legislación, como poder coercitivo en los Parlamentos antiguos, no fuera más que una ocupación secundaria. “Ningún estatuto—afirma aquel publicista—se aprobó bajo el reinado de Ricardo I, y todos los actos anteriores al período de los *Tudors*, no darían con qué vivir a un agente moderno, que lograra el monopolio. Pero el hecho de oponerse a las leyes nuevas dominaba en todas las acciones del Parlamento, y eso era su principal utilidad. Impedir que el Rey se permitiese la libertad de cambiar los principios casi sagrados del derecho constitucional, sin preguntar a la nación si consentía en ello, o no, tal era el papel principal del sistema. Para los actos excepcionales y singulares, porque así es como en esta época se consideraba todo acto legislativo nuevo, el Rey debía tentar el sentimiento popular como para las demás medidas es menester. A él era a quien en definitiva pasaba el derecho de hacer las leyes, pero no las decretaba más que después de haber consultado a los *Lords* y a los Comunes, y sólo entonces emanaba el decreto de él, revestido de una autoridad sagrada, que le daba fuerza. No tocaba en las reglas directivas de la vida ordinaria, sino después de haber consultado al pueblo; sin eso, no se le hubiera obedecido en aquella edad primitiva, cuando se temían, menos que hoy se temen, las calamidades de la guerra civil.

Varios actos de aquella época, y es el hecho muy característico, son actos declaratorios; no pretenden imponer al pueblo una prescripción nueva en nombre de la autoridad real; se limitan a anunciar y a precisar el

sentido de la ley existente, confirman costumbres que están reconocidas de tiempo inmemorial; no crean deberes nuevos. En la misma Magna Carta, las innovaciones tienen sólo un rasgo secundario. Mezcla de reglamentos antiguos y originarios, la Magna Carta era una especie de pacto destinado a fijar lo que en las costumbres era dudoso, y se tenía el cuidado de proclamarlo de tiempo en tiempo, como se cuida todos los años de recorrer un campo para reconocer sus límites y asegurarse contra toda tentativa de despojo de los derechos, que la prescripción pudiera atacar. Esas Magnas Cartas eran de hecho, tratados entre diversos órdenes o diversas facciones, tratados que tenían por objeto confirmar antiguos derechos, o derechos que se querían reconocer como antiguos, más bien que leyes en el sentido ordinario de la palabra. Se debe ver en ellas, convenciones que la sociedad de la Edad Media estipulaba, de tiempo en tiempo; y esas convenciones se celebraban de un modo perfectamente natural, sobre todo para dar por terminados los debates entre el Rey y la nación, procurando el Rey siempre saber hasta qué punto la nación permitía ir, y esforzándose la nación, con sus murmullos y sus resistencias, para impedir todos los actos administrativos que no le gustaban y para poner un freno a las exigencias de la Corona". (1)

Ese espíritu conservador, se consideró lastimado, como ya vimos, cuando durante el reinado de Carlos I se introdujo, por primera vez, la denominación de "Consejo de Gabinete" en oposición a la de "Consejo Privado", renovándose siempre que la innovación se ha enfrentado a los antiguos hábitos del pueblo inglés. Y aunque, en épocas modernas, el Parlamento se ha dejado influir por la manía legislativa de las Asambleas del Continente de Europa, hasta creerse fundadas las censuras de Herbert Spencer, que ha visto en ella uno de los mayores peligros para las libertades individuales, no es de temer que llegue a los extremos de los Cuerpos legislativos de los pue-

(1) Bagehot, La Constitución Inglesa, págs. 315 y 316.

blos latinos, porque está en el carácter de la raza inglesa, guiarse antes por los dictados de la experiencia, que por ideales que se rozan poco con las vulgares necesidades de la vida práctica; y los pueblos, sin excepción, son conducidos, sobre todo, por el alma de su raza, es decir, por el residuo de lo pasado, de lo cual esta alma es la suma; siendo la raza y el engranaje de las cosas diarias, los dueños misteriosos que rigen nuestros destinos. (1)

CAPITULO II

Definición del Gabinete

Explicados el origen y desarrollo del Gabinete, parece fácil definirlo. Sin embargo, como dice Burgess, se necesita algún atrevimiento para intentar definir o dar idea de este Cuerpo, después de haber dicho un hombre tan docto, como el Profesor Dicey, "que aunque Gabinete es una palabra de uso diario, no hay jurista que pueda decir lo que es un Gabinete". Bagehot intenta, en dos lugares de su notable obra, definir el Gabinete, llamándole primero: "una especie de centro de intervención que el legislativo elige, entre las personas en quienes tiene bastante confianza y a quienes conoce lo suficiente, para otorgarles el cargo de gobernar a la nación"; y después: "un Comité combinado de tal suerte, que es como un lazo de unión para acercar la parte legislativa a la parte ejecutiva del gobierno". (2) El mismo Burgess, en su empeño de dar una idea clara del Gabinete, se abstiene de definirlo, estudiándolo para describirlo bajo el triple aspecto de su historia, su composición y facultades; sacando, como conclusión, que un órgano que posee tan importantes poderes, no puede ser un simple representante de la Corona, aunque ésta lo nombre formalmente, puesto que puede imponerse a ella; ni puede tampoco ser un simple re-

(1) G. Le Bon, *Psicología de las Multitudes*, pág. 221.

(2) Obra cit., págs. 15 y 16.

presentante de la Cámara de los Comunes, ni de las dos Cámaras del Parlamento, puesto que puede imponerse a ellas. Y como además, si puede decirse que los miembros del Gabinete son elegidos, lo son por los electores primarios, que designan el partido que ha de gobernar, al cual la Corona llama, por medio de sus *leaders* para que dirija la administración, ¿por qué no decir, que quien elige el Gabinete es el Estado más bien que el poder legislativo, y que el Gabinete representa al Estado más bien que al Parlamento o a la Cámara de los Comunes, considerada como un simple cuerpo legislativo? Sólo esta consideración del Gabinete como inmediato representante del Estado explica su posición dominante sobre la Corona y el Parlamento, y el hecho de que necesite mantenerse en relación con los electores más que con la mayoría de la Cámara de los Comunes. (1) Todd más bien describe, que define el Gabinete, explicando, que es una rueda desconocida por la ley, y no ha sido reconocido, hasta aquí, por ningún Acto del Parlamento, es decir, que no tiene el carácter de cuerpo constituido. Sus decisiones como tal—dice—no tienen autoridad; es simplemente una junta de Ministros, discutiendo sobre asuntos importantes. No obstante está reconocido hoy universalmente como una parte esencial de la organización política de Inglaterra. Es, según la expresión de Lord Campbell “en el funcionamiento práctico de la Constitución, un cuerpo aparte, definido, que, bajo el Soberano está investido del gobierno ejecutivo del país y sin el cual, la Monarquía no podría hoy subsistir”. (2)

Lord Macaulay, cuya autoridad, como hombre de Estado, es innegable, describe el Gabinete en términos tan precisos, que interesa transcribirlos”. Es parte esencial—explica—de nuestras libertades, que la Cámara de los Comunes pueda intervenir en todos los departamen-

(1) Burgess, Ciencia Política y Derecho Constitucional comparado, Tomo II, pág. 239.

(2) Obra citada, pág. 1.

hombre en todas las cuestiones relativas al gobierno ejecutivo. Si uno de ellos disiente de los demás en una cuestión tan importante que toda transacción sea imposible, está obligado a retirarse. Mientras los mismos conservan la confianza de la mayoría parlamentaria, esta mayoría los sostiene contra la oposición, y rechaza toda moción que les sea desfavorable o que pueda embarazar la marcha del gobierno. Si pierden esta confianza; si la mayoría parlamentaria no está satisfecha de la manera cómo se distribuye la protección del empleo de la prerrogativa de gracia, de la dirección de los negocios extranjeros, de la dirección de la guerra, la solución es sencilla. No es necesario que los Comunes se encarguen de la administración, que soliciten de la Corona que haga Obispo a éste, y juez a aquél; que perdone a un criminal, y haga ejecutar a otro; que negocie un tratado sobre una base particular, o que envíe una expedición a un lugar determinado. No tienen más que declarar, que han retirado su confianza al Ministerio y pedir un Ministerio en quien puedan confiar.

“Por medio de Ministerios así constituídos, y reemplazados de este modo, ha sido dirigido el Gobierno inglés, durante largo tiempo, de conformidad, en general, con la opinión deliberada de la Cámara de los Comunes; y sin embargo, ha estado maravillosamente exento de los vicios que son característicos en gobiernos administrativos, por grandes, tumultuosas y divididas asambleas. Algunas personas distinguidas, cuyas opiniones convienen en lo esencial, son al mismo tiempo los consejeros confidenciales del Soberano y de los Estados del Reino. En el Gabinete hablan con la autoridad de hombres que ocupan alto puesto en la estimación de los representantes del pueblo. En el Parlamento hablan con la autoridad de hombres versados en los grandes negocios y familiarizados con todos los secretos del Estado. De este modo, el Gabinete tiene algo del carácter popular de un cuerpo representativo, y el cuerpo representa-

tivo tiene algo de la gravedad de un gabinete". (1) Lo que induce a Bagehot a sentar esta conclusión: "El sistema inglés, no consiste en la absorción del poder legislativo por el poder ejecutivo; consiste en su fusión; o el Gabinete hace la ley y la ejecuta, o bien puede disolver la Cámara. Es como una criatura que tiene el poder de aniquilar a sus creadores; es un poder ejecutivo que puede aniquilar al legislativo, a la vez que un poder ejecutivo que el legislativo ha elegido; y aunque de él provenga, puede ejercer sobre él un poder destructivo".

Es probablemente el Conde de Franqueville, perfecto conocedor de las instituciones inglesas, quien mejor define el Gabinete. "Es—observa—la reunión de cierto número de consejeros privados, elegidos entre los miembros del Parlamento, pertenecientes a un mismo partido político, por cuyo medio el Soberano gobierna al país. Esta reunión es habitualmente conocida con el nombre de Gabinete, frecuentemente con el de Ministerio, y algunas veces con el de Gobierno.

"Vuelvo—continúa—a los cuatro términos de la definición. Todo miembro del Gabinete debe necesariamente formar parte del Consejo Privado. Si él aun no lo es, se le nombra inmediatamente consejero privado al entrar al Ministerio: esto resulta del hecho ya señalado, que el Gabinete no tiene existencia legal y que sus miembros son de derecho, los consejeros de su Majestad. Ahora, se ha visto ya que el Consejo Privado se forma a voluntad del Soberano, que ningún consejero puede concurrir a una cesión sin haber sido especialmente citado, y que no hay disposición que fije el *quórum*. Pueden, pues, considerarse las sesiones del Gabinete como la reunión de cierto número de consejeros privados, o si se quiere de un comité permanente, en el cual la composición varía, según el partido que esté en el poder.

"La segunda condición indicada requiere, que todos los miembros del Gabinete, lo sean también de la Cáma-

(1) Obra citada, Tomo IV, págs. 304-306.

ra de los *Lords*, o de la de los Comunes. El Gabinete constituye, en efecto, una especie de comité del Parlamento. El ejerce el poder en nombre del Soberano; pero no puede conservarlo sin el apoyo de las Cámaras. El Monarca le da la vida; el Parlamento se la conserva; es, pues, una emanación del uno y del otro. De aquí su carácter mixto; porque tiene la investidura del Soberano con el cual ejerce el poder, es él una parte del Consejo Privado; y porque goza de la confianza del Parlamento y no puede vivir sino a condición de que se la dispense; es una delegación de las Cámaras. Y de aquí también esta otra consecuencia: el Parlamento cuya dirección está obligado a seguir, le permite, en cambio, el derecho de guiar la marcha de los trabajos de ambas Cámaras. El jefe del Gabinete es el *leader* del Parlamento.

“Esto conduce al tercer punto, esto es, que los miembros del Gabinete deben ser escogidos entre personas pertenecientes a un mismo partido político. El jefe del Gabinete, el Primer Ministro, para darle su nombre propio, no es solamente el *leader* del Parlamento; lo es también el de un partido. Es precisamente en calidad de *leader* de los conservadores o de los liberales, por lo que ha sido llamado a las funciones de Primer Ministro: es entre sus partidarios y a su propuesta, por lo que el Soberano nombra a todos los miembros del Ministerio. El Gabinete es, pues, la representación de un gran partido político, cuyas tendencias, principios e ideas debe hacer prevalecer.

“En fin, y esta es la cuarta condición: el Gabinete está investido por el Soberano del ejercicio real del poder ejecutivo. Es no solamente el Consejero; es también el Ejecutor; nada importa, que no sean puestos todos los miembros del Gabinete a la cabeza de la administración; algunos pueden no tener, sino un título sin empleo; pero los Ministros titulares de todos los grandes departamentos forman siempre parte del Gabinete, cuya reunión

constituye el centro y la cabeza de la administración del país.

“Por último, para no omitir nada, diremos que el Gabinete tiene dos aspectos: el uno conocido de todos, ve hacia el público; el otro hacia el Soberano, que es impenetrable. ¿Cuál es la causa de un acto? ¿Es éste el resultado de la voluntad del Soberano, o por el contrario le ha sido impuesto por el Gabinete? Nadie lo sabe, ni lo puede saber; los Ministros que han conservado sus funciones son en todo caso, los solos responsables de aquel acto.

“Hé allí, pues, cuatro condiciones características bien definidas: el Gabinete es el Consejo del Soberano; es el *leader* del poder legislativo; es la cabeza de uno de los dos grandes partidos políticos; es el jefe del poder ejecutivo; y como hemos indicado, que tiene dos aspectos, no sabemos compararlo mejor, que con un personaje de la fábula, Jano, con sus cuatro caras y su doble figura”. (1)

CAPITULO III.

Elección del Gabinete

Las prerrogativas de la Corona en Inglaterra son, como hemos visto, excepcionalmente importantes. En la Corona se concentra todo el Poder Ejecutivo, todas las funciones de la administración y la autoridad suprema en todas las materias, a saber: civil, judicial, militar y eclesiástica. El Rey es el jefe de la legislatura; el generalísimo de las fuerzas de mar y tierra; la fuente de los honores y de la justicia; el dispensador de las gracias; es el jefe supremo de la Iglesia; y por último, el representante de la Majestad ante las otras Potencias, con poder de declarar la guerra, hacer la paz y concluir los tratados que convengan al interés público. De esta posición privilegiada, que a la vez impone serias obligacio-

(1) De Franqueville; Obra citada, Tomo I, págs. 446-449.

nes, parece inferirse que el Soberano debe tener la más amplia libertad para escoger libremente a sus consejeros entre los hombres más rectos, experimentados e ilustres de su tiempo. Y en efecto, se ha reconocido, como afirma *Lord Brougham*, que es derecho indisputable de la Corona elegir y cambiar a sus servidores; de tal modo, que nadie soñaría en poner en duda el fundamento de ese poder, ni en objetar nada a su existencia, ni siquiera en desear ciertas restricciones, con la sola condición de que se ejerza por motivos que puedan explicarse y justificarse. El mismo Pitt, celoso defensor de los fueros del Gabinete observa, que el Soberano puede expresar su opinión tanto sobre la capacidad de sus Ministros, como respecto a la rectitud de sus intenciones; y que si juzga a alguno incompetente o incapaz, por cualquiera razón, es prerrogativa suya, más todavía, es deber de la Corona, relevarlo. Porque el Rey no puede ser obligado a tomar parecer de hombres en quienes no tiene confianza; y aunque no hubiera otra razón, esta falta de confianza bastaría para motivar un cambio en los consejeros de su Majestad. (1)

Sin embargo, estos principios, dados los precedentes obligatorios por la costumbre, para un cambio de Gabinete, son más bien abstractos, que de práctica aplicación. El Soberano, ordinariamente está obligado a formar un nuevo Gabinete en tres hipótesis: o porque remueva a sus Ministros; o porque éstos se retiren voluntariamente; o bien porque el Parlamento rechace al Gabinete, mediante un voto directo o indirecto de censura. El primer caso se ha presentado alguna vez; pero hace más de medio siglo que no se repite; y hoy se vería como un acto arbitrario y anticonstitucional un cambio de Ministerio motivado por la sola voluntad del Jefe del Estado. Las dos hipótesis restantes, en realidad, se reducen a una sola, puesto que los Ministros casi nunca renuncian sus puestos, si no es por su falta de acuerdo

(1) Todd; El Gobierno Parlamentario Tomo I, pág. 139.

con el Parlamento, o en previsión de una hostilidad con este poderoso Cuerpo. En uno y otro caso, el Soberano, o acepta las dimisiones que se le presentan, encomendando la dirección de la política al partido contrario, o las rehusa, provocando una crisis parlamentaria.

La situación puede ser bastante clara en algunas ocasiones, como cuando pasadas recientemente las elecciones, el Parlamento hace terminantes declaraciones para orientar la política del país, en un sentido opuesto al del programa en vigor. Entonces, si no mediare algún accidente que cambie la opinión de aquel Cuerpo, no cabe al Gabinete otro recurso, que presentar su dimisión.

Pero puede suceder también, que los Ministros censurados cuenten con partidarios numerosos en un antiguo Parlamento. Si así fuere, y el Gabinete desea orientarse en el sentido de la opinión, cabe la disolución de la Asamblea y la convocación a nuevas elecciones para que la Cámara que de ellas resulte decida sobre el mantenimiento o la caída del Ministerio.

Ha ocurrido varias veces, que los Ministros entren al poder sin contar en la Cámara de los Comunes con mayoría, y que se mantengan en sus puestos hasta que se les oponga un voto enteramente hostil: tales fueron los casos de Pitt en 1783, de Addington en 1801, de Derby en 1852, 1858 y 1866.

En suma; de cualquier modo que ocurra la caída de un Gabinete, la causa es siempre la misma, a saber: la falta de confianza del Parlamento. Desde el momento en que ella surge, el Gobierno se hace imposible, y se impone, por consiguiente, un cambio de Ministerio. Ahora, como los hombres nuevos que entren a formarlo deben contar con una mayoría parlamentaria y pertenecer a un solo partido, claro es, que la libertad del Soberano para organizar su Gabinete, queda cohibida ante la necesidad de apelar al *leader* del partido triunfante.

Una vez que el Soberano elige al Primer Ministro, queda éste en libertad para designar a sus colegas. No

obstante, pocos son los Soberanos que dejan de influir en esa elección, bien para eliminar a algunas personas, ora para imponer a sus favoritos. Jorge III rehusó, por mucho tiempo admitir a Fox en su Gabinete, y en 1801 impuso el nombramiento de Eldón como *Lord* Canciller. Jorge IV en 1821 no quiso que Canning formase parte de su Ministerio, y si más tarde consintió, fué gracias a la intervención del Duque de Wellington. En 1828 se opuso al nombramiento de Grey, así como Guillermo IV en 1835 no permitió que *Lord* Brougham volviese a ocupar el puesto de *Lord* Canciller.

Todavía la libertad para elegir a los Ministros está sujeta a otra restricción, puesto que es una regla de forzosa observancia la que exige, que todo Ministro debe ser miembro de una de las Cámaras. Así, cuando Jorge Murray fué vencido en las elecciones de 1835 en el Condado de Perth, el Duque de Wellington y Roberto Peel estuvieron de acuerdo en que no podía asistir a las sesiones del Consejo; y el Primer Ministro al escribirle, díjole sobre este punto: "Que la presencia en el Gabinete de un Consejero responsable de la Corona, que no sea miembro del Parlamento, era enteramente contraria a los usos admitidos; si bien no carece absolutamente de precedentes en los tiempos modernos".

Por otra parte, la dificultad de proveer a las distintas vacantes que deben ser ocupadas en cada cambio de Ministerio, existe también para el nombramiento de los miembros del Gabinete. Hay que buscar, en efecto, cierto equilibrio entre las dos Cámaras, tomar en consideración las aptitudes, los matices políticos, las animosidades, los celos, el amor propio y hasta la salud de los hombres que pueden influir en los consejos del Reino. Todas estas circunstancias y algunas más deben ser examinadas y pesadas; resultando siempre muy limitado el número de lugares que deben ocuparse para dejar satisfechas todas las ambiciones, todas las esperanzas de los que pretenden el poder.

La tarea suele rayar en lo imposible, como ocurre cuando la persona encargada de formar un Ministerio no puede lograr el avenimiento de las personas que quisiera que cooperaran en el Consejo del Soberano; entonces se ve forzado a renunciar a la comisión que se le confió. En caso contrario, se informa al Parlamento, de que un nuevo Gabinete asume el Gobierno, concurriendo algunas veces los Primeros Ministros, el entrante y el saliente, ante las Cámaras, para ilustrarlas respecto a la crisis ministerial felizmente sorteada. (1)

CAPITULO IV

Composición del Gabinete

El Gabinete se compone de la parte más eminente del Ministerio, pero el número de sus miembros ha sido variable e indefinido. Corresponde al hombre de Estado, encargado de la formación del Ministerio, determinar, con el consentimiento del Soberano, el número de los Ministros, que deban tener asiento en el Gabinete.

No se cuenta con ningún documento auténtico que demuestre la organización de los primeros Ministerios formados después de la Revolución de 1688, y para tener algún concepto de ellos, es preciso conformarse con algunas referencias históricas. Macaulay refiere, que Guillermo III, queriendo dar al Marqués de Normanby una muestra señalada de distinción y favor, le nombró miembro de su Gabinete, pero que jamás le consultó sobre ninguna cuestión. Juan Trenchard, que fungió como Secretario de Estado de 1692 a 1695 tampoco fué consultado sobre ningún asunto serio, dejándole más bien, el cargo de Director de policía. El célebre Marlborough, que era a la vez, Comandante en Jefe del Ejército y uno de los ocho miembros del Gabinete de Jorge I, nunca fué convocado a sesiones del Consejo; y era tan escasa su

(1) De Franqueville; *Le Gouvernement et Le Parlement Britanniques*, Tomo I, pág. 454.

influencia, que no pudo obtener, para un amigo suyo, un empleo de poca importancia.

Durante la administración de Jorge II, los grandes funcionarios de la casa real y el Arzobispo de Canterbury hacían parte del Gabinete. *Lord Hervey* que desempeñaba las funciones del Guarda Sello Privado, nos ha dejado entretenidos relatos sobre las reuniones divertidas de esos Ministros. Entonces el Canciller de la Real Hacienda (*Exchequer*) no era miembro del Gabinete.

En la administración de Grenville, en 1764, el Secretario de Estado era el encargado de proponer las cuestiones, daba su opinión y recogía las de sus colegas para someter, en seguida, al Rey las decisiones del Consejo. Parece además, que desde fines del siglo XVIII no gozaban los miembros del Gabinete de igual autoridad. Es curiosa la explicación que el Conde de Shelburne, Primer Ministro en 1782, hacía a Bentham en orden a la categoría de los Ministros. “Los unos—le decía—poseen el título y toman asiento en las sesiones, pero carecen de toda autoridad; los otros tienen el derecho a la *circulación*, esto es, poseen la llave de la caja, donde se depositan los despachos diplomáticos y otros que se comunican sucesivamente a cada Ministro; y los de tercer orden, que son los más importantes, además del derecho a la *circulación* tienen el derecho al correo, es decir, la facultad de abrir las cartas confiadas al correo, prerrogativa singularmente importante y limitada”.

Como decíamos, el número de individuos que componen el Gabinete no está sujeto a reglas fijas. El primer Ministerio de Jorge III se componía de catorce personas, de las cuales apenas una pertenecía a la Cámara de los Comunes; el presidido por *Lord North* tenía sólo siete miembros; el Gabinete Rockingham, diez; y el de Shelburne, once. Pitt estuvo a la cabeza de un Gabinete compuesto de siete miembros, pertenecientes todos, excepción del Primer Ministro, a la Cámara de los *Pares*. Addington tuvo ocho colegas, de los que cinco eran *Lords*;

y cuando Pitt volvió al poder en 1804, formó un Gabinete con doce miembros, siendo sólo él y otro más de la Cámara Baja. El Ministerio Grenville se componía de once miembros, cinco de ellos de la Cámara Alta; el Perceval contaba diez miembros, incluyendo seis *Pares*; el Liverpool, doce con diez *Lords*, cifra que fué modificada después, de suerte que en 1822, ese mismo Gabinete contaba quince miembros, de los cuales sólo nueve tenían asiento en la Cámara Alta. Pasando a tiempos más recientes observamos, que en 1859, *Lord* Palmerston compuso su Gabinete con quince miembros, tomando diez de la Cámara de los Comunes; si bien la proporción se alteró más tarde, pues en 1865 ocho sillas eran ocupadas por *Pares*. *Lord* Derby, al formar su Ministerio en 1866, de quince sillas concedió ocho a los *Commoners*. Los dos Gabinetes que estuvieron en el poder de 1874 a 1885, uno conservador (1874-1880) y el otro liberal (1880-1885) comprendían, cada uno, catorce individuos: en el primero, cada Cámara tenía la mitad de las Carteras; en el segundo, seis eran *Lords* y ocho *Commoners*. En 1885, el Marqués de Salisbury formó un Gabinete de diez y seis miembros, tomados por mitad de ambas Cámaras. Gladstone, en 1886, mantuvo el antiguo número de catorce, concediendo ocho sillas a los *Commoners* y seis a los *Lords*. El Ministerio conservador formado ese mismo año, después de las elecciones, comprendía quince individuos, y de éstos, siete eran *Pares*. Y refiriéndonos a nuestros días, el Gabinete Asquith constituido en abril de 1908 con veinte miembros, apenas dió cabida a tres *Lords*.

Hé aquí los funcionarios del Estado, que, según el uso moderno, forman siempre parte del Gabinete: el Primer *Lord* de la Tesorería, el Canciller del *Exchequer*, los principales Secretarios de Estado actualmente en número de cinco, el Primer *Lord* del Almirantazgo y el *Lord* Gran Canciller. Pero además, se tiene igualmente la costumbre de llamar al Gabinete al *Lord* Presidente del Con-

sejo y al *Lord* del Sello Privado. Otros varios Ministros tienen de ordinario asientos en el Gabinete; su número no es nunca inferior a tres, ni superior a ocho, aparte de los personajes mencionados anteriormente. Son elegidos, según uso establecido, entre aquellos Oficiales del Estado y Jefes de Departamentos con sillas en el Parlamento, cuyo rango, talento, reputación e influencia política, parecen hacer de ellos poderosos auxiliares, o entre aquellos cuyos servicios a su partido, cuando estaban en oposición, parece haberles dado, para esta distinción, los más serios derechos.

Se ha observado justamente, que es de la más alta importancia escoger hombres que busquen el bien público, antes que su medro personal, bastante independientes en sus juicios para proponer o seguir una línea política de progreso, y de un carácter severo y prudente para resistir a las exigencias del Rey, o a los impulsos del pueblo, cuando no se armonicen con los intereses permanentes del Estado. (1)

En otros tiempos había, fuera de las personas mencionadas, otros funcionarios que ocasionalmente formaban parte del Gabinete, y que se han venido eliminando por considerarse los cargos que ejercen incompatibles con las funciones ministeriales: entre esos funcionarios figuraban el *Lord Chief Justice* del Tribunal del Banco del Rey, el Arzobispo de Canterbury, el Comandante en Jefe del Ejército y el Maestre General de Artillería, cargo que fué abolido en 1853.

CAPITULO V

El Primer Ministro

El cargo de Primer Ministro o Jefe del Gabinete ha integrado el funcionamiento del gobierno parlamentario, desmedrando la autoridad del Soberano, que ha pasado, poco a poco, a manos del *leader* más eminente del parti-

(1) Todd; El Gobierno Parlamentario, Tomo I, págs. 360 y 361.

do que asume la dirección política del país. Se refiere que Pitt en una conversación que tuvo con *Lord Melbourne* en 1803, insistió expresa y enérgicamente sobre la necesidad absoluta, para la buena dirección de los negocios, de tener un Ministro real y declarado, que posea una influencia decisiva en el Consejo y el primer puesto en la confianza del Rey. “Sobre este punto —afirmó—, no puede existir rivalidad, ni división del poder. El poder debe residir en la persona del que se llama Primer Ministro, y ese Ministro debe ser, el que esté al frente de la Hacienda”. Sabía él, por experiencia propia, que no obstante la verdad de esa proposición general, ella en modo alguno es incompatible con la más cordial inteligencia, ni con un cambio mutuo de opiniones entre los diversos ramos de los departamentos del Ejecutivo. Sin embargo, agregaba, si hubiera de llegarse, por desgracia, a una divergencia de opinión, que ninguna concesión pudiera remediar, es lo cierto, que las opiniones del Primer Ministro, deben prevalecer, y que habría que dejar a los demás miembros del Ministerio obrar, en tal circunstancia, según su conciencia.

¡Cosa rara! Así como la Constitución Inglesa no menciona siquiera el Gabinete, desconoce de igual modo el cargo de Primer Ministro. Gladstone observaba, que el Primer *Lord* de la Tesorería es simplemente el primero de los cinco Comisarios encargados de ejercer las funciones del Gran *Lord* Tesorero, y que tiene un rango oficial inferior a los Secretarios de Estado. El uso, con más corrección que la ley, reconoce plenamente al personaje, que bajo el nombre de Primer Ministro o simplemente de *Primier* gobierna, en realidad al país.

La función del Primer Ministro es muy antigua en Inglaterra: regularmente la desempeñaba un favorito del Soberano, quien la confería o la retiraba a su agrado, sin contar con la opinión del Parlamento. Clarendon refiere, que en su tiempo nada era más odioso a los ingleses, que un Primer Ministro; preferían estar sujetos a un usur-

pador como Cromwell a someterse a un Gran Visir nombrado por el Rey. En el reinado de Guillermo III, el Soberano era el único lazo efectivo que ligaba al Ministerio. Todavía en el siglo XVIII, Walpole que ejercía una gran autoridad, tomaba a ofensa el que se le apellidase Primer Ministro. Como efecto de una proposición rechazada, en que se pedía al Rey que enviase a su Primer Ministro a la Cámara Alta para informar, treinta y un *Lords* inscribieron en los registros de la Asamblea una protesta en que hicieron constar: "Que un Primer Ministro es un agente desconocido por la ley, incompatible con la Constitución y a propósito para acabar con la libertad del país". Después de la caída de Walpole, el gobierno pasó a manos de los *whigs*, que se mostraron tan incapaces de gobernar, como capaces para la discordia y las intrigas. *Lord* Wilmington, Enrique Pelham y el Duque de Newcastle, que sucesivamente fueron *Lords* de la Tesorería, jamás tuvieron un influjo preponderante sobre sus colegas.

Durante cinco años, de 1756 a 1761, Pitt, Conde de Chatham, ejerció de hecho el poder, si bien el Duque de Newcastle gozaba del título de Primer *Lord* de la Tesorería. Después de la caída de este funcionario, el Conde de Bute, Jorge Grenville y el Marqués de Rockingham, por este orden Primeros *Lords* de la Tesorería, fueron incapaces de organizar un gobierno fuerte; y Pitt, por tal motivo, volvió al poder bajo los auspicios del Conde de Grafton. Obligado, por el mal estado de su salud a separarse al siguiente año, el Gabinete se mostró débil hasta el día en que *Lord* North cambió sus funciones de Canciller del *Exchequer* por las del Primer *Lord* de la Tesorería, gobernando con ese carácter, con gran habilidad, durante doce años. A los Gabinetes efímeros del Marqués de Rockingham, del Duque de Shelburne y del Duque de Portland sucedió en 1783, el de Guillermo Pitt; desde entonces la posición del Primer Ministro quedó bien definida en conformidad con las ideas de aquel no-

table estadista y que hemos mencionado anteriormente. Con todo, todavía en 1806 se declaraba ante el Parlamento, que la Constitución se apartaba con horror de la idea de un Primer Ministro, a la vez que un hombre tan eminente como el Marqués de Lansdowne decía, que nada era tan enfadoso y anticonstitucional, como reconocer tal situación, por un acto del Parlamento. En derecho, todos los Ministros son igualmente responsables; y la elección del *Premier* se considera como un acto de amigable composición, sin que a nadie se confiera formalmente ese título.

En el siglo XVIII, el Primer Ministro no fué siempre el primer *Lord* de la Tesorería. *Lord* Chatham y *Lord* Bute eran Secretarios de Estado; Fox, Ministro de Relaciones, aceptando Canning este mismo puesto, cuando se le encargó la organización de un nuevo Gabinete. Ahora, desde 1806, puede decirse, que el Primer Ministro ha desempeñado siempre las funciones de primer *Lord* de la Tesorería, tanto que en 1828, el Duque de Wellington tuvo que renunciar el cargo de Comandante en Jefe del Ejército para ponerse a la cabeza del Ministerio que se le encomendó con aquella nueva investidura. Como excepción de esta regla puede considerarse el hecho de haber aceptado el Marqués de Salisbury el cargo de Primer Ministro en 1885, desempeñando a la vez las funciones del de Relaciones, pero esta excepción, derogada a poco, ha venido a confirmar la práctica establecida y uniformemente adoptada.

El cargo de Primer Ministro es notoriamente importante; es quizá la posición más alta que un hombre público pueda alcanzar. Si no tiene el brillo de la realeza, tiene en cambio, algo más importante, a saber: la efectividad del poder. El Primer Ministro no reina, pero gobierna; si tiene una inteligencia poderosa y es laborioso y hábil, domina a sus colegas e impone su voluntad. En cambio, su posición es precaria; conquistada por la lucha, en el más noble de los torneos de nuestros tiempos.

pos, puede ser derribado de un momento a otro, por enemigos poderosos que lo acechan y no abandonan jamás el campo de acción. Empero, esta fragilidad del poder es no sólo inevitable, sino necesaria para mantener incólumes las libertades públicas.

Cuando un Gabinete está sostenido sólo por una débil mayoría, la constante pesadilla de una caída probable es un freno para el Primer Ministro. Suele suceder entonces, que hecho un llamamiento al país, por medio de nuevas elecciones, la victoria de su partido le dé un triunfo ruidoso, exaltando el importante papel del *leader*: tal sucedió en 1857 y 1880 durante las administraciones de *Lord* Palmerston y Gladstone respectivamente. En semejante posición, el Primer Ministro, puede considerarse como un Soberano absoluto en quien la opinión pública ha delegado su omnipotente poder. Con influencia decisiva sobre su partido y el Parlamento, ¿qué obstáculo puede encontrar? El Monarca queda desarmado puesto que ante la voluntad del país formalmente manifiesta, resulta sometido a un Parlamento que está a la disposición del Jefe del Gabinete. Sólo hay un freno para tan arrogante poder, y es éste, como decía el eminente Gladstone, la consideración general sobre la inestabilidad de las cosas humanas y la especial sobre las veleidades de las mayorías parlamentarias. Ese freno se ha hecho sentir en distintas épocas: en diciembre de 1833, *Lord* Grey contaba en el Parlamento con una inmensa mayoría, y sin embargo, en menos de dos años fué derrocado. Las elecciones de 1857 dieron a *Lord* Palmerston una mayoría de ochenta votos; y en el mes de febrero siguiente, la había ya perdido. En 1866 *Lord* Russell contaba con una mayoría no menor de sesenta y dos votos; y a poco su administración fué combatida con éxito. El propio Gladstone, favorecido en las elecciones de diciembre de 1885 con ciento sesenta y ocho votos, en junio de 1886 disponía apenas de treinta votos en la Cámara de los Comunes.

Hay, por otra parte, otra consideración capaz de mo-

derar al más ambicioso. Se engañaría el hombre de Estado, que en cualquiera situación creyera, que podría asumir el cesarismo en alguna de sus formas. Si en tal desatino incurriera, muy pronto se le haría entender que, como decía Montaigne, un pueblo instruido en la libertad y acostumbrado a gobernarse por sí mismo, considera cualquier otra forma política, antinatural y monstruosa.

Hemos ya indicado cómo el Jefe del Gabinete procede en la organización del Ministerio. Conviene advertir, que aunque interviene en el nombramiento de los funcionarios que deben ocupar las vacantes que ocasiona la caída del Gabinete anterior, se acostumbra para este efecto, que el Primer Ministro se entienda con sus colegas, a cuyas indicaciones ordinariamente accede. En cuanto a los otros cargos y beneficios de importancia, como la promoción a la Pairía, la gracia de las condecoraciones, las distinciones honoríficas, el nombramiento de los dignatarios de la Iglesia y algunos otros, el Soberano acoge, casi siempre, los deseos del Jefe Ministerial. Por lo demás, la mayor parte de los puestos públicos, que no tienen un carácter político, se llenan con personas de la elección de los jefes de los diversos departamentos administrativos, o por el Secretario parlamentario de la Tesorería.

Es también de notar, que una opinión pública ilustrada, orientada constantemente por una prensa libre y respetuosa, influye de un modo decisivo en el ejercicio de los amplios poderes de un hombre de Estado. Esta fiscalización unida a la estimación en que se tiene a sí mismo un hombre público, modera, como es natural, la inclinación al favoritismo. Decía Jaime Graham: "La honorabilidad de carácter es una cosa tan preciosa para un hombre público, que en los tiempos que vivimos no es de temer el abuso del patronazgo". De esta conducta irreprochable y de las dificultades que surgen de la misma posición del partido dominante dimana, que Ministros poderosos como Pitt, después de un largo tiempo de go-

bierno, hayan hecho poco por sus protegidos, hasta el grado de haber declarado aquel hombre influyente, que durante su larga carrera, sólo le había sido posible, en una ocasión, colocar en un puesto público a un individuo bien dotado, a quien deseaba emplear.

Además de las facultades del Jefe del Gabinete que hemos señalado, tiene éste otras, que imprimen a sus funciones un sello de grandeza indiscutible. Así, es el órgano de comunicación *vis a vis* de sus colegas; es el intermediario entre la Corona y el Ministerio; es quien convoca y preside las sesiones del Gabinete; representa al Gobierno delante del Parlamento; vigila la marcha general de los negocios públicos; por último, centraliza y coordina la acción ministerial. De hecho, es el jefe del poder ejecutivo, y ningún Ministro puede sin su consentimiento tomar una resolución importante o someterla a las Cámaras. Es el *leader* del Parlamento, encargado de mover el mecanismo legislativo; es también el *leader* de su propio partido, de tal modo que puede considerarse investido, en parte de la autoridad legislativa, no porque él haga las leyes, sino porque las prepara y las presenta, sin que pueda adoptarse o rechazarse ninguna medida importante sin su acuerdo previo, a menos de que pierda el favor del Parlamento, que es el único árbitro capaz de derribar ese poder colosal.

Y de estas observaciones concluye De Franqueville: "El Primer Ministro se encuentra, pues, en realidad, en esta situación única, de ser a la vez como jefe de un partido, el delegado de su país, representado por la mayoría de los electores; como *leader* del Parlamento, el delegado del poder legislativo; como primer Consejero de la Corona, el delegado del Soberano, el Jefe de la administración y el depositario del poder Ejecutivo".

Un puesto tan privilegiado fué en los primeros tiempos muy codiciado por los jefes de las familias aristocráticas, que luchaban para mantenerse en mayoría en el Parlamento, ejerciendo una influencia decisiva sobre

la Corona. Pero más tarde, esa mayoría fué dando entrada a personas nacidas en la clase media, de inteligencia vigorosa y amplia cultura, educados en Oxford, Cambridge, Eton, Harrow y Westminster, cuyo sueño era figurar en la alta política del país. La desidia de la clase noble, su torpeza para el manejo de los negocios, y, por otra parte, el ardimiento y las aptitudes de la nueva generación de políticos, ocasionó que aquélla fuera desapareciendo como elemento director del Gobierno, y que ocupase los primeros puestos y particularmente el de Primer Ministro, gente que se tenía como advenediza. El genio afirmó sus dominios, y la oligarquía se vió forzada a compartir su poder con hombres distinguidos patrocinados por ella misma; más todavía, tuvo que cederles los primeros puestos. Desde entonces la nobleza territorial rara vez aspiró a la dirección principal de los negocios de Estado. El Marqués de Rockingham fué, tanto por su carácter y sus principios, como por su posición distinguida, el *leader* reconocido del partido *whig*, y aceptó dos veces el cargo de Primer Ministro; los Duques de Grafton y Portland, que fueron también *leaders*, no pasaron de meros Ministros nominales. El Conde de Shelburne, fué asimismo jefe de otra gran casa, y obtuvo el puesto de Jefe del Ministerio. Fuera de estas excepciones, ningún gran señor territorial ha presidido los Consejos del Estado desde la caída del Duque de Newcastle en 1762 hasta el Ministerio del Conde de Derby en 1852. Aun en la propia Cámara de los *Lords*, abogados eminentes y otros hombres nuevos y esclarecidos guían regularmente los debates y constituyen el elemento intelectual, fuerte, ilustrado e innovador de aquella venerable orden, reliquia de los tiempos más remotos. (1)

(1) Erskine May; The Constitutional History of England, Vol. I, págs. 461 y 462.

CAPITULO VI.

Como funciona el Gabinete

A partir del esbozo de Gabinete bajo el reinado de Carlos II hasta la época de la Reina Anna, todas las deliberaciones sobre los negocios de Estado, se efectuaban en presencia del Soberano. Durante las frecuentes ausencias de Guillermo III fuera del reino, los Ministros de la Corona estaban sí autorizados para reunirse de tiempo en tiempo y conferenciar sobre las cuestiones políticas; mas el derecho que tenía el Rey de estar presente en las deliberaciones no fué nunca disputado. La Reina Anna tenía también la costumbre de presidir regularmente Consejos de Gabinete hebdomadarios, en que todos los asuntos públicos interiores o exteriores eran discutidos y arreglados.

Sólo al advenimiento de Jorge I, incapaz de expresarse en inglés, fué cuando los Ministros tomaron la costumbre de comunicar al Rey el resultado de sus deliberaciones, por medio de un miembro importante del Gabinete, o del Ministro a cuyo cargo correspondía especialmente el asunto en cuestión. Hacia el fin del reinado de Jorge II, se había hecho inusitado para el Rey asistir a las deliberaciones del Gabinete. Volvemos, sin embargo, a hallar un ejemplo de su presencia poco después del advenimiento de Jorge III; pero desde esa época se ha aceptado, como un uso constitucional, la falta de presencia del Soberano.

Acostumbráronse los Ministros, poco a poco, a reunirse en intervalos fijos para tener, generalmente en la morada del Primer Ministro, conferencias privadas acerca de los negocios de Estado. Así en el reinado de Anna, el Dean Swift refiere, que Harley, entonces al frente del Gabinete tenía la costumbre de invitar a comer, todos los sábados, a cuatro o cinco de los principales Ministros, tratando de sobremesa asuntos de gran importancia. Estas reuniones no estaban estrictamente limitadas

a los miembros del Gabinete, puesto que el mismo Swift era frecuentemente invitado para tomar parte en ellas.

En el reinado de Jorge II, al decir de Hervey, parece que las juntas de Gabinete se verificaban irregularmente. Walpole, cuando era Primer Ministro—1721-1742—reunía el Gabinete en raras ocasiones, pero invitaba con frecuencia, a dos o tres de sus colegas, a comer para hablar de negocios y contar con su cooperación en la ejecución de sus proyectos políticos, que, por lo demás, los reservaba, casi enteramente, a sus propios cuidados. Más tarde, bajo el Ministerio de Grenville—1762 a 1765 “comidas de Gabinete” hebdomadarias proporcionaban a los Ministros cómodas oportunidades de encontrarse reunidos. A estas invitaciones regularmente sólo asistían el *Lord* Canciller, el Presidente del Consejo, el Primer *Lord* de la Tesorería y los Secretarios de Estado; pero cuando se trataba de discutir negocios importantes, que exigían el parecer de otros Ministros, que conocieran especialmente el caso puesto a discusión, o que fueran más aptos para aconsejar, eran éstos invitados a tomar parte en ella.

De hecho, durante esta época, cada Ministro trabajaba separadamente, dirigía la parte de la administración que le estaba confiada y presentaba a las Cámaras los proyectos que creía convenientes, sin previo acuerdo con sus colegas: de aquí las animosidades que muchas veces trascendían hasta el seno del Parlamento. Cierto que algunas veces algún hombre eminente dominaba a sus colegas; tal fué el caso de Walpole. Sin embargo, en realidad, la unidad del Gabinete y la supremacía del Primer Ministro, no pudieron establecerse de un modo formal sino desde la administración de Pitt, como antes dijimos, gracias al talento, la energía y la perseverancia de este notable estadista.

En la actualidad, los miembros del Gabinete se reúnen por convocatoria del Primer Ministro, quien les informa, “de que una junta de servidores de su Majestad

tendrá lugar tal día". Las sesiones se tienen ordinariamente en la modesta residencia del Primer *Lord* de la Tesorería en Downing Street.. Ninguna acta se levanta de ellas; las deliberaciones son secretas; y tanto el Soberano, como el Parlamento conocen sólo la opinión del Gabinete, pero no las de los Ministros opinantes. En un Ministerio bien organizado, las cuestiones de importancia se someten al Primer Ministro antes de ser llevadas al Consejo; las de corriente y fácil solución se resuelven por el respectivo Ministro, quien, si lo estima necesario, recaba la opinión de sus colegas. Sucede, a veces, que el Gabinete nombra una comisión de cuatro o cinco miembros de su seno, para estudiar alguna cuestión importante, o para redactar alguna ley complicada. En otras ocasiones, un Ministro se dirige a sus compañeros haciéndoles consultas, que circulan en una caja cerrada, y que tienen por objeto darles a conocer un negocio y obtener su opinión.

Aunque el principio de la solidaridad ministerial esté formalmente reconocido, suelen surgir negocios delicados, o poco importantes que el Gabinete califica de *abiertos*, es decir, sobre los cuales cada uno puede votar con entera libertad. Así fueron considerados la reforma parlamentaria, el voto en escrutinio secreto, la abolición de la esclavitud, la igualdad política de los católicos, la libertad comercial y otros varios asuntos menos importantes; empero los hombres de Estado han cuidado de limitar en lo posible, estos casos.

La misma regla se aplica a los altos funcionarios políticos, que no forman parte del Gabinete. De este modo, en 1829, Carlos Wetherell, Procurador General; en 1831 *Lord* Howe, que era *Lord* Chambelán; en 1832 H. Parnell, Secretario de Guerra, fueron separados de sus respectivos puestos por haber votado en el Parlamento en contra la opinión del Gabinete. En otros casos por el contrario, como en el de Mr. Huskisson, primer comisario de bosques y selvas en 1822; en el de C. Wynn

en 1828; en el de *Lord* Lonsdale en 1829, etc.; el Primer Ministro ha rehusado admitir las renunciaciones que se ofrecieron, como consecuencia de un voto hostil.

Lo expuesto, de ningún modo significa que reine, en todo caso, unanimidad de pareceres en los Consejos de Estado. *Lord* Bulwer, en la biografía de *Lord* Palmerston cuenta, cómo en el mes de mayo de 1838, los miembros del Gabinete diferían de opinión casi sobre todas las cuestiones de alguna importancia que se les sometía; cómo se reunían para discutir, y después de haber deliberado, no llegaban a ningún acuerdo. Y *Lord* Holland, que estaba íntimamente relacionado con los Ministros de su tiempo, dice asimismo, que no había conocido ningún Gabinete en que sus miembros no disputaran tanto, o con más ardor aún, que con sus adversarios en el Parlamento.

Con todo, sea lo que fuere, en el recinto misterioso de aquellas juntas, un hecho, sobre todo, es cierto, a saber: que los Ministros que al entrar a las sesiones tenían, cada uno su propia opinión, al salir de ellas no tienen más que una sola opinión, que es la solidaria del Gabinete. Cualesquiera que sean sus disidencias, a los ojos del público, del Parlamento y aun del Soberano, no existen esas divergencias. Sea que una resolución se tome por unanimidad, o por mayoría de votos, está cada uno obligado a defenderla, salvo las excepciones expuestas. Conforme a una célebre frase, “es preciso someterse o dimitir”.

En seguida de cada una de las sesiones, el Primer Ministro dirige al Monarca un resumen de las deliberaciones del Consejo, pero sin decir jamás qué miembros han hecho uso de la palabra, ni en qué sentido han votado. La forma de estas comunicaciones era, en otro tiempo, la de las cartas ordinarias; todos los oficios dirigidos por Grenville a Jorge III están redactados en el estilo ordinario de una correspondencia común. A fines del siglo XVIII se introdujo una nueva costumbre,

la cual consiste en que el Ministro emplee la tercera persona y se dirija al Soberano en segunda, por ejemplo: "Mr. Fox tiene el honor de transmitir a vuestra Majestad la minuta del Consejo de Gabinete habido el 18 de Mayo de 1782 en casa de *Lord Rockingham*"; fórmula que se ha seguido desde entonces hasta estos tiempos.

Fuera de estas comunicaciones escritas frecuentemente cambiadas, los Ministros, y especialmente el Jefe del Gabinete, tienen con el Soberano conversaciones cuyo número y duración son variables. Jorge III, al conversar con ellos, se mantenían de pie; jamás se sentaba, ni les brindaba asiento. La misma etiqueta se observa hasta ahora: un antiguo Ministro de la época de la Reina Victoria refería en sus Memorias, como un hecho excepcional, que su Majestad, en cierta ocasión, le había hecho sentar en su presencia.

CAPITULO VII.

Responsabilidad Ministerial

Sea cual fuere la forma de las deliberaciones del Gabinete y el resultado de ellas, en pro o en contra de las opiniones del Soberano, lo que definitivamente resalta es, que todo acto del Gobierno se considera emanado del Monarca, de acuerdo con sus consejeros, quienes asumen solos la más completa responsabilidad.

El Príncipe Alberto decía en una correspondencia escrita hace algún tiempo: "En Inglaterra no existe ninguna ley sobre la responsabilidad ministerial por la sencilla razón de que tampoco hay constitución escrita; pero esta responsabilidad resulta, como una lógica necesidad, de la dignidad de la Corona y del Soberano. *El Rey no puede obrar mal*, dice un principio legal; de donde resulta, que algún otro debe ser responsable de las resoluciones que él toma cuando son contrarias a la ley o al bien público. Los Ministros no son responsables por

la sola razón de ser Ministros, es decir, por su título oficial (con esta calidad no son responsables sino hacia la Corona); pero sí lo son ante el Parlamento y ante el pueblo, o mejor dicho, ante el país, como consejeros del Soberano. Cada uno de ellos puede dar su parecer al Monarca, pero cualquiera que lo haga, es responsable ante el país de la opinión que haya dado. La obligación de dar cuenta al Parlamento, lo que se llama *the accountability* de los Ministros, no resulta de un principio abstracto de responsabilidad, sino de la necesidad práctica en que se encuentran de obtener el consentimiento del Parlamento para la votación de las leyes y de los impuestos, y por consiguiente, de tener su confianza, que es indispensable para este efecto. O como enseña Todd, ilustrando este mismo punto: "La responsabilidad de los Ministros, por cada uno de los actos del Gobierno, se asegura prácticamente y hace eficaz, gracias a la regla que da a los Ministros de la Corona el derecho de penetrar al Parlamento, a fin de representar allí la autoridad de la Corona y poner al Gobierno en relación directa con aquel Cuerpo.

"Todas las funciones ejecutivas de la Corona han sido confiadas a Ministros escogidos por el Soberano y personalmente responsables ante él. Para que puedan ejercerse esas funciones, de acuerdo con las opiniones más ilustradas del Gran Consejo de la Nación, es indispensable que los Ministros del Rey sean escogidos entre los miembros de una u otra Cámara legislativas; así son puestos en presencia de aquellos que tienen derecho de decidir con autoridad, sobre la política del Gobierno, y cuyo consentimiento es necesario para que este último pueda mantenerse en el poder". (1)

Es, pues, una consecuencia de la teoría legal de la irresponsabilidad del Soberano, que la responsabilidad de cada uno de sus actos pese sobre sus Consejeros. Esta teoría es antigua en Inglaterra; se encuentran rasgos de

(1) El Gobierno Parlamentario; Tomo II, págs. 30 y 31.

ella en documentos del siglo XIV, sin tener entonces el alcance que hoy se le atribuye. Se sabe igualmente, que en el siglo XVII, *Lord Danby* fué sujeto a acusación por haber enviado una carta a la cual Carlos II había agregado una postdata escrita de su puño, declarando que dicha carta se había escrito por su orden. La comprobación de esta misma orden, se consideró como una circunstancia agravante de la falta. Pero no fué sino a fines del siglo XVIII cuando se establecieron formalmente estos axiomas constitucionales: "1) no hay un solo acto por el cual no haya ante el Parlamento una persona responsable; 2) no puede ante el mismo Cuerpo, ejercerse la autoridad de la Corona, sin que haya un Ministro dispuesto a asumir la responsabilidad consiguiente".

Tales son los principios fundamentales enunciados en el seno del Parlamento desde el principio del siglo XVIII y constantemente mantenidos hasta ahora. En 1807, cuando Jorge III rechazó al Ministerio Grenville, con el cual estuvo en desacuerdo sobre la cuestión católica, el nuevo Gabinete quiso eludir la responsabilidad de ese acto; mas entonces las autoridades mejor aceptadas en materia constitucional declararon, que no hay un sólo momento, durante la vida de un Rey, desde su advenimiento al trono hasta su muerte, en que no haya una persona políticamente responsable de sus actos; y que aunque pareciera que el Rey ha obrado sin consejo, prevalido de su incontestable derecho de despedir a sus Ministros, el nuevo Gabinete era el responsable de esa separación.

El Gabinete no es solamente responsable de los actos del Soberano; lo es también, y con más razón, de sus propios actos. Todo acto colectivo del Gabinete compromete a cada uno de sus miembros, quienes implícitamente aceptan su responsabilidad por la simple omisión de su renuncia, protestando a la vez, contra la resolución que se haya tomado.

En cuanto a los actos ejecutados exclusivamente por cada uno de los Ministros dentro de su esfera de acción, el punto es más delicado. En ciertos casos el Gabinete puede alegar, que sus disposiciones eran desconocidas, y en tal caso, el Primer Ministro está autorizado para despedir a su colega, si ha obrado con imprudencia. Esto ocurrió precisamente en 1852 cuando *Lord Palmerston*, al día siguiente del golpe de Estado de Napoleón III, aseguró al Embajador francés, que el Gobierno de Inglaterra aprobaba aquel acto, ligereza que suscitó un incidente en el Parlamento. *Lord Russell*, que era entonces el Jefe del Gabinete, se quejó de no haber sido consultado por el Secretario de Estado encargado del despacho de Relaciones, cuya opinión difería de la de sus colegas; y en consecuencia, aconsejó a la Reina, que removiera de su puesto a Palmerston:

Por el contrario, en otros casos, el Gabinete ha salido a la defensa de sus Ministros. Así sucedió en 1835 y 1838, al presentarse una moción de censura contra Mr. Spring Rice, Canciller del *Exchequer*, y otra contra *Lord Glenelg*, Ministro de las Colonias. Así también en 1844 y 1845, el Gabinete se hizo solidario de los actos de Mr. Jaime Graham, que la oposición trató de censurar, por haber violado el secreto de la correspondencia confiada al correo. Finalmente, cuando *Lord Stanley* presentó en junio de 1850 un voto de censura contra *Lord Palmerston*, a propósito de los asuntos de Grecia, el Gabinete asumió la responsabilidad de sus actos; y repitió igual manejo en febrero de 1852, en ocasión en que la Cámara de los Comunes dirigió una proposición de censura contra *Lord Clarendon*, Virrey de Irlanda.

Puede decirse, que desde principios del último siglo no ha habido un solo caso de acusación contra un Ministro, si se exceptúa el de *Lord Melville*, primer *Lord* del Almirantazgo, que fué absuelto. Hoy, en vez de un procedimiento tan riguroso, se recurre a un medio más suave, pero no menos eficaz: los votos de censura. Sobre és-

to cabe mencionar varios casos, que se hicieron notables: así, en 1806, *Lord Saint Vincent* fué acusado de negligencia en el ejercicio de sus funciones, pero la Cámara, no sólo rechazó la moción de censura, sino que le tributó un voto de gracias, por sus servicios. En 1809, el Duque de York fué obligado a retirarse de su puesto por ese medio; y en 1810, el Conde de Chatham mereció la censura de la Cámara. Más tarde, el Canciller *Lord Eldon* fué igualmente atacado en la Cámara Baja; y en 1844 y 1845, Jaime Graham, Ministro del Interior y *Lord Stanley*, Ministro de las Colonias respectivamente, tuvieron que defenderse ante la misma Asamblea. En época más cercana, Mr. Stansfeld, uno de los *Lords* del Almirantazgo, comprometido en una tentativa de asesinato contra Napoleón III, habiendo sido acremente censurado por esa imprudencia, hubo de presentar su dimisión, aunque la proposición de censura presentada a la Cámara fué rechazada por una mayoría de nueve votos.

En suma, la regla moderna del Gobierno parlamentario es, que la responsabilidad se tiene como colectiva con relación a los actos de los Ministros. Sin embargo, la antigua regla de que la Constitución hace siempre pesar la responsabilidad individualmente sobre el Ministro que ha autorizado el acto, continúa en vigor y se aplica directamente a los casos de mala conducta personal, cuya responsabilidad declina la Administración colectiva.

Lord Derby precisa la doctrina en esta forma: "La ciencia del Gobierno responsable consiste en ese lazo de responsabilidad colectiva de uno para con otro, gracias al cual, un Gobierno de partido marcha de acuerdo y elabora sus medidas en común; y en que la caída de un miembro acarrea, las más veces, la de los demás". Pero la aplicación de este principio sería con frecuencia insuficiente, en justicia, si no existiera la excepción que implica la definición de *Lord Derby*, es decir, una responsabilidad definida, que recaiga exclusivamente sobre el Ministro convencido de haber ejecutado un acto, que

le haga incurrir en la censura del Parlamento, o en un castigo aplicado judicialmente. Si la responsabilidad solidaria del Gabinete no basta para ponerlo al abrigo de las consecuencias de su propio delito, no se sigue de esto, que se haga responsables a los colegas de un Ministro de las faltas que haya cometido en un asunto que atañe especialmente a su Departamento; sino todo lo contrario, a menos que aquellos asuman voluntariamente una parte de esa responsabilidad, o que se les convenza de que por algún concepto la merecen.

El plazo durante el cual persiste la responsabilidad de un Ministro de la Corona, después de su salida del Gabinete, por faltas cometidas en ejercicio de sus funciones, y los medios propios para aplicar al culpable, bien la censura parlamentaria, ora la pena que señalen las leyes, fueron, en 1855, objeto de discusiones en la Cámara de los Comunes, con motivo del dictamen de la Comisión de Sebastopol, que puso en claro el manejo poco limpio de varios Ministros, en la primera etapa de la guerra con Rusia. En esa ocasión, se fijaron las siguientes conclusiones: 1) Un nuevo Ministerio no debe ser responsable de las faltas de uno de los miembros de un Gobierno precedente; 2) el solo método eficaz de proceder contra un ex-Ministro es la acusación parlamentaria (*impeachment*), o un mensaje a la Corona a fin de tachar su nombre de la lista de los miembros del Consejo Privado, o una acción en justicia contra él, por los medios legales. Sin embargo, cuando el cargo es menos serio y puede ser rectificado, la Cámara de los Comunes acostumbra recibir al Ministro y oír sus justificaciones, en cuanto a los hechos que se le censuran. (1)

En realidad, la opinión pública considera hoy, que en casos de gravedad excepcional, la censura y la caída del poder, son suficientes castigos para los Ministros responsables de sus actos por error, o negligencia en el servicio.

(1) Todd, obra citada, tomo II, págs. 140 y 141.

Los Consejeros de la Corona son responsables de sus actos ante el Parlamento; mas la jurisprudencia tiene sentada la doctrina de que no pueden ser condenados por los tribunales en razón de los consejos que den al Soberano. Y esto se funda, tanto en el secreto con que deben guardarse esos consejos, como en que razones del orden público impiden, que la Justicia se ocupe en el examen de los actos de un Ministro en el ejercicio de sus funciones. “Seguramente—decía el *Lord* Presidente del Tribunal, comentando esta jurisprudencia en un proceso promovido por Mr. Gadley contra *Lord* Palmerston—puede tenerse por cierto, que los motivos en que el demandante se hubiera equivocado serían desatendidos, así como que se habrían ameritado los que militaban a su favor. Con todo, el hecho de estar expuesta a un número ilimitado de acusaciones impediría a toda persona prudente, aceptar funciones públicas que la pusieran en tal peligro”.

Esto no impide que los Ministros puedan siempre ser atacados en razón de sus actos personales, ejecutados en el desempeño de sus funciones, siendo ese procedimiento cuestión no sólo de derecho, sino de cordura. Cualquiera puede atacar al Primer Ministro, o a cada uno de los otros delante de los tribunales, en materia civil o penal. No hay en Inglaterra ningún tribunal, que mediante actos que demoren o eludan el juicio, favorezca a los funcionarios. Ninguna autorización previa se exige para proceder; la justicia en su soberana independencia, mantiene igual su balanza, tanto para los poderosos, como para los humildes. Ella sabe proteger a un Ministro contra los ataques injustos; pero también sabe reprimir todo abuso del poder.

Se dice comúnmente, que el Soberano reina, pero que no gobierna; y que el Primer Ministro gobierna sin reinar. Puede agregarse, que en Inglaterra, la ley reina y gobierna a la vez; ella sola posee, en realidad, el poder absoluto, y todo inglés puede decir con satisfacción: “*omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus*”.