

Posición Constitucional de los Ministros en el Perú

El modelo Norte Americano y la copia Peruana

NUESTRO país, como los demás de América, ha imitado la institución de la Presidencia de la República creada por los fundadores de los Estados Unidos cuyos caracteres principales son: que el Jefe del Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo; es inamovible durante su período, salvo que cometa algún grave crimen; tiene extensas atribuciones y las ejerce por sí mismo; dirige con poder propio la política y la administración; los Ministros son sus consejeros y colaboradores.

Pero al copiar en esta parte la constitución americana, hemos introducido varias alteraciones: 1o. El Presidente de los Estados Unidos carece constitucionalmente de la atribución de presentar al Congreso proyectos de ley. El Presidente peruano goza de ese derecho y lo ejercita constantemente. 2o. El Jefe del Gobierno en Norte América nombra por sí solo a sus Ministros, los remueve libremente, no necesita obtener para la validez de sus actos la refrendación de los Ministros. Nuestro Presidente nombra a los Ministros de acuerdo con la propuesta de un Presidente del Consejo, no puede removerlos sino con el consentimiento de ese funcionario, no puede resolver nada sino con la autorización firmada del Ministro del respectivo ramo, y en algunos casos con el obligado acuerdo de todo el gabinete. 3o. En los Estados Unidos los Ministros no pueden ser Representantes a Congreso ni Senadores, no concurren a las Cámaras, no toman parte en sus deliberaciones, no son interpelados, no son censurados, no están obligados a dimitir por votos adversos del Congreso. El Presidente tiene poder y libertad para nombrarlos, conservarlos y removerlos, las Cámaras no hacen ni destruyen ministerios. Entre nosotros los Ministros pueden ser Diputados o Senadores, concurren a las Cámaras, tienen el deber de contestar las interpelaciones que se les dirijan,

pueden ser censurados, están obligados a dimitir cuando reciben un voto de censura. Por consiguiente el derecho del Presidente de la República para conservar y remover a los Ministros está limitado por la acción de las Cámaras, que no han alcanzado el poder de crear gabinetes, pero tienen y practican el de destruirlos.

La refrendación ministerial de los actos presidenciales, el derecho de presentar proyectos de ley y la concurrencia de los Ministros a las Cámaras, existieron desde los primeros tiempos de la República. No así la institución del Consejo de Ministros y de su Jefe o Presidente, ni la intervención de éste en el nombramiento y la remoción de los demás Ministros, ni el voto de censura, ni la dimisión obligatoria de los Ministros censurados, ni la compatibilidad entre las carteras ministeriales y las curules congresionales, que son principios y prácticas de nuestro derecho constitucional introducidos y aclimatados en tiempos posteriores.

Por obra de las innovaciones enunciadas, el sistema político que practicamos es una mezcla del régimen presidencial de los Estados Unidos y el parlamentarismo europeo. En su forma actual, nuestro gobierno plantea la necesidad de armonizar a tres entidades: el Presidente, el Gabinete y el Congreso. El Presidente tiene que marchar de acuerdo con sus Ministros, y el Presidente y los Ministros, marchar de acuerdo con ambas Cámaras legislativas. El régimen parlamentario europeo simplifica el problema privando al Jefe del Estado, monarca o presidente, de fuerza política personal y entregando el gobierno al ministerio. El acuerdo es necesario sólo entre dos términos, la mayoría parlamentaria y el gabinete. El Jefe del Estado sanciona lo que el gabinete decide con el apoyo de las Cámaras. Bajo el presidencialismo Norteamericano el problema se simplifica también, aunque por otro procedimiento. Allí se toman en consideración solamente dos factores, el Presidente y el Congreso. El Presidente tiene los Ministros que quiere y éstos hacen lo que el Presidente desea o se retiran. No hay que preocuparse de que los Ministros gocen de la confianza de las Cámaras. En el Perú hemos combinado los dos métodos y nos hemos creado la dificultad de coordinar no dos sino tres voluntades. La precaria y débil posición de nuestros Ministros está determinada por la combinación de sistemas opuestos. Dependen a la vez del Presidente y de cada una de las Cámaras; caen cuando quieren los Diputados o los Senadores, aunque disfruten de la

confianza del Presidente; y caean también cuando quiere el Presidente, aunque tengan la confianza de los cuerpos legislativos. Viven amagados de un lado por los conflictos internos de Palacio y de otro por las tormentas parlamenarias.

En todo régimen gubernativo es de suma importancia la posición constitucional de los Ministros. El grado y la extensión de su poder, la manera como se coordina con la autoridad del Jefe del Estado y con la del Congreso, varían en relación íntima con los diversos tipos de gobierno, al punto de poderse afirmar que cada forma de gobierno representativo moderno se distingue y caracteriza en razón de la manera como los gabinetes se forman, funcionan y caen.

El presente escrito tiene por objeto describir la posición de los Ministros en el Perú, con el propósito de contribuir el análisis y crítica de la forma de gobierno establecida por nuestro derecho constitucional y por nuestros usos políticos.

Siendo los Ministros colaboradores del Jefe del Estado y órgano de relación entre el Gobierno y el Poder Legislativo, conviene, para el orden del estudio, dividir el tema en dos partes:

I.—Los Ministros y el Jefe del Estado.

II.—Los Ministros y el Congreso

I

LOS MINISTROS Y EL JEFE DE ESTADO

Las bases de nuestro sistema. La refrendación ministerial

La coordinación de la autoridad del Jefe del Estado y de los Ministros se halla organizada sobre esta doble base: 1o. El Presidente de la República no puede practicar por sí solo actos de gobierno; necesita proceder de acuerdo con el Ministro del respectivo ramo y en determinados casos, con la consulta y aún con el acuerdo de la mayoría del gabinete; 2o. Los Ministros no pueden, a su vez, practicar por sí solos actos de gobierno de cierta importancia; necesitan el acuerdo del Presidente. Si los Ministros no pueden armonizar su voluntad con la del Presidente deben dimitir. Si rehusaran, el Presidente podría removerlos. La libertad con que el Presidente los nombra y separa produce la dominación del Presidente sobre los Ministros.

Este régimen no se ha hecho en un día. Se ha formado gradualmente durante la evolución, todavía inconclusa, de nuestra organización republicana.

La refrendación de los actos del Jefe del Estado por los Ministros es una institución de origen europeo. Nació en Inglaterra como uno de los recursos de la contienda para limitar el poder absoluto del trono. Tuvo por objeto localizar en los Consejeros del Monarca, ejecutores de sus órdenes, la responsabilidad que no era posible hacer recaer sobre el monarca inviolable. La institución pasó de Inglaterra a los países del continente europeo y de éstos a los de América Latina.

Los organizadores de la República norteamericana pensaron que para asegurar la responsabilidad del primer magistrado, era necesario que su autoridad no estuviera limitada por un gabinete como en Inglaterra. En una república, sostenía Hamilton, en que cada magistrado debe ser personalmente responsable del ejercicio de sus funciones, las razones que justifican en la constitución británica la existencia de un Consejo no solamente cesan de aplicarse, sino se vuelven en contra de la institución. "Un Consejo dado a un magistrado responsable de sus actos, no es, de ordinario, sino un obstáculo a sus buenas intenciones, y con frecuencia el instrumento y el cómplice de sus faltas; es casi siempre, un manto para sus errores". (1) Los actos del Presidente de Estados Unidos no necesitan pues la contrafirma ministerial. En la imitación que hemos hecho en el Perú de la Presidencia norteamericana nos ha parecido conveniente añadir la refrendación de los actos presidenciales por los Ministros como requisito de validez, al uso de Europa.

En el Estatuto Provisional promulgado por el General San Martín el 8 de Octubre de 1821 se establecía que las órdenes y reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración irían firmadas por él y por el Ministro a quien correspondía. La Junta Gubernativa establecida por el Congreso Constituyente para ejercer el poder ejecutivo provisional, tenía Secretarios del despacho, y todos los actos de la Junta debían ser autorizados por el Secretario respectivo. (2) La Constitución de 1823 prescribía: "Los Ministros son el órgano del gobierno en los departamentos de su dependencia, debiendo fir-

(1).—"El Federalista", No. LXX. Trad. Francesa 1902.

(2).—Reglamento Provisional del Poder Ejecutivo de 14 de Octubre de 1822, Capítulo 8º. Obin y Aranda, Anales Parlamentarios, pág. 458.

mar las órdenes que emanen de ese poder" (Art. 85) Bolívar consignó igual principio en la Constitución vitalicia (Arts. 90, 92 y 93). La Constitución de 1828 dijo en forma precisa: "Los Ministros firmarán los decretos y órdenes del Presidente, cada uno en su respectivo ramo, sin cuyo requisito no serán obedecidos" (Art. 97). Con pequeñas variaciones de redacción, pasó este precepto a las constituciones de 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, y 1920. La constitución vigente de 1933 dice: "Los actos de gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministerio del ramo. Sin este requisito son nulos". (Art. 166).

Origen del Consejo de Ministros

En ciertos casos importantes se exige al Presidente oír la opinión de los Ministros reunidos en Consejo, y en algunos asuntos está obligado a proceder de acuerdo con el parecer de la mayoría del Consejo, o cambiar de Ministros. Esta institución ha sido también trasplantada directamente de Europa. En los Estados Unidos no existe ante la ley el Gabinete o Consejo de Ministros. Hay solamente Jefes o Secretarios de los departamentos ejecutivos. El lenguaje usual los designa colectivamente con el nombre de gabinete y el Presidente los reúne y delibera con ellos, pero forman tan sólo un cuerpo consultivo creado por la costumbre (1).

El Consejo de Ministro fué creado en el Perú por la Constitución de 1856. "Habrá un Consejo de Ministros cuya organización y procedimientos se detallará en la ley" (Art. 93). Antes de esa Constitución, ninguna de las que nos rigieron hizo referencia al Consejo. La de 1823, sin embargo, aunque no lo menciona, parece suponer su existencia, cuando dice que son responsables *in solidum* los Ministros por las resoluciones tomadas en común. (Art. 84) (2).

(1).—"El Presidente puede utilizar los consejos del gabinete mucho, poco o nada". "Las decisiones a que se llega en el gabinete son simples recomendaciones. Así como el Presidente tiene libertad para someter o no un asunto a su consideración, así es libre para resolverlo como quiera... Es él y no ellos quien tiene que soportar la responsabilidad ante el país de lo que haga". Ogg and Ray. *Introduction to American Government*, 4a. edición, págs. 264, 265.

(2) El Reglamento de Ministros dictado el 10. de Junio de 1826, por el Consejo de Gobierno formado por Unánue, Pando y Larrea y Loredo, establecía que los Secretarios de Estado (así llamaban a los Ministros) deberán reunirse siempre que fuere necesario para conferenciar sobre aquellos nego-

La creación del Consejo de Ministros en la Convención de 1855-56 no se realizó sin resistencia. "El Comercio" en su extracto de la sesión del 27 de marzo de 1856, dice que la creación del Consejo de Ministros fué motivo de "un largo y reñido debate". La reforma quizás habría fracasado sin la influencia de José Gálvez que sostuvo la necesidad del Consejo para dar armonía a los actos del Ministerio y hacer efectiva su responsabilidad. (1).

De la Constitución de 1856, la institución del Consejo de Ministros pasó a la Carta del 60 y de ésta, a las de 1920 y 1933. Varias leyes regularon su organización y funciones. Fué la primera la de 4 de Diciembre de 1856 dictada por la Convención Nacional. Otra, sustitutoria de la anterior, fué dada por el Congreso en 1860 y se promulgó el 26 de Setiembre de 1862. Esta segunda ley, modificada en algunas de sus disposiciones por la de 18 de Febrero de 1863, rige hasta ahora y necesitara ser remodelada en gran parte para ponerla de acuerdo con las innovaciones constitucionales y legales realizadas desde entonces.

El Consejo de Ministros como cuerpo consultivo existió por costumbre algún tiempo antes de ser creado oficialmente. El General Mendiburu, defendiendo el proyecto de la ley de Ministros de 1862, decía: "En el período anterior de S. E. el Presidente (Castilla) desempeñé dos ministerios y puedo asegurar que no existiendo entonces Consejo de Ministros, el Presidente reunía a éstos en todos los casos y para todos los asuntos que se puntualizan en el artículo 22 del proyecto. Recuerdo mucho que el nombramiento de Prefectos, de Vocales de la Suprema Corte, de miembros del cuerpo diplomático, presentación de Obispos, etc., los contratos, los negocios graves diplomáticos, los proyectos de ley, el mensaje, el presupuesto, las memorias de los Ministros, todo se consultaba y acordaba con el ministerio reunido. Esto mismo se hace actualmente. No hay asunto de los mencionados en esta ley que no se trate y discuta

cios que puedan tener relación con dos o mas ellos, consultarse recíprocamente sobre materias graves y tratar de la situación de la República y del Estado de sus respectivos departamentos, a fin de que haya unidad en el sistema gubernativo y se consiga la indispensable uniformidad en el despacho de los negocios. Ordena que haya un libro de acuerdos para anotar las resoluciones que se adoptasen en común sobre asuntos de importancia, consignándose en él los votos de cada uno de los secretarios.

(1) Actas Oficiales y Extractos de las sesiones de la Convención de 1855-56, Págs. 209, 216, 218.

en Consejo, fuera de otros negocios que no se han tenido presentes en el proyecto". (D. D. Cong. Ord. 1860-61 pág. 1378).

Voto ilustrativo, voto consultivo, voto deliberativo

La ley de Ministros de 1862 sancionó el carácter de cuerpo consultivo que la costumbre había dado al Consejo de Ministros. La de 1863 hizo del Consejo algo más que un órgano de consulta; le confirió una función de autoridad consistente en dar o rehusar su acuerdo a ciertos actos del Presidente de la República. Esta ley distinguió la "opinión ilustrativa" el "voto consultivo" y el "voto deliberativo" del Consejo. "El Presidente de la República, dice el artículo 2° de la ley de 1863, puede consultar al Consejo de Ministros los asuntos que, a su juicio, lo mereciesen. La opinión del Consejo en tales casos es solamente ilustrativa, y el Presidente de la República o el Ministro del ramo a que pertenezca el asunto consultado, son libres para resolver sobre su propia responsabilidad". Esta consulta no es pues obligatoria, puede o no hacerla el Presidente y una vez emitida la opinión del Consejo, puede o no seguirla. El llamado voto consultivo es obligatorio, en el sentido de que el Presidente debe ineludiblemente tomar en ciertos asuntos la opinión del Consejo, pero una vez conocida, el Presidente y el Ministro del ramo son libres para apartarse de ella. Existe por último el voto deliberativo. Se diferencia del consultivo en que además de la obligación de oír al Consejo, el Presidente debe proceder de acuerdo con la opinión de éste, o de la mayoría de sus miembros, y si no hay acuerdo el gabinete debe dimitir. (Ley de 1862 Art. 25, Ley de 1863 Arts. 4 y 6°). El voto deliberativo es pues la aprobación o acuerdo del Consejo de Ministros para el acto de gobierno que se trata de realizar. Si ocurre desacuerdo y es insalvable, el acto presidencial que lo motiva no puede ejecutarse hasta que, retirado el gabinete, se constituya otro que opine como el Presidente de la República.

Débates en el Congreso de 1862 sobre el Consejo de Ministros

La adopción del régimen descrito se realizó venciendo no poca resistencia. Había representantes que defendían la integridad del poder presidencial como, a su juicio, lo había establecido la constitución o sea con la única taxativa de la refrenación de los actos del Presidente por el Ministro del respecti-

vo despacho. Otros congresales consideraban necesario disminuir la autoridad del Jefe del Gobierno mediante la asesoría o colaboración obligada del Consejo de Ministros. Estos últimos triunfaron. Las tendencias políticas y el ambiente de la época favorecían su posición. Las leyes de Ministros de 1856, 1862 y 1863 se debieron, en efecto, al deseo generalizado entonces, de hallar remedio a los excesos de poder que caracterizaban el imperio de los caudillos. Fueron una manifestación de la voluntad del Congreso de reaccionar contra la exagerada prepotencia de Presidentes acostumbrados a la dominación irrestricta de su voluntad, no siempre serena ni ilustrada. Antonio Arenas, en documento dirigido al Congreso como Ministro de Gobierno del Presidente San Román, decía de la ley de Ministros de 1862 que "esa ley, había nacido de las miras más desinteresadas y patrióticas; que el Congreso quiso levantar una barrera contra los abusos del poder, y ciertamente muchos de los preceptos sancionados con este objeto son a todas luces saludables" (D. D. 1862 pág. 908). (1).

Nadie se oponía a que el Presidente de la República consultase a los Ministros reunidos en Consejo, siguiendo la costumbre establecida, pero algunos objetaban que se le impusiera la consulta como una obligación. El General Mendiburu, que fué uno de los autores del proyecto de la ley de Ministros de 1862, expuso que la consulta al Consejo no que-

(1).—El diputado José Martín Cárdenas, explicando los orígenes de esa misma ley, decía que ella se debió a las circunstancias especiales de la época en que se inició y fué aprobada, aludiendo al régimen gubernativo de Castilla. Regía en 1860, según sus palabras, un gobierno respecto del cual, con razón o sin ella, se decía por todas partes y se repetía en privado y y en público hasta el cansancio, que el Jefe del Estado mandaba haciendo nada mas que su voluntad y su voluntad caprichosa, sin que sus Ministros tomaran la participación que legalmente debían tomar en el gobierno. Además de esto, las carteras vacantes se pasaban de un Ministerio a otro, alternándose entre sí, para no completar el número constitucional de Ministros. Fué entonces, dice Cárdenas, cuando se inició el proyecto de Ley Orgánica y se aprobó en ambas Cámaras. En esa época se consideraba necesario poner algún freno a esa voluntad caprichosa, oponer fuertes resistencias a la arbitrariedad, reglamentar detalladamente la acción administrativa. De allí provino el plan de la ley de Ministros, perfectamente combinado con el fin de restringir la acción del Presidente de la República y ensanchar en lo posible la de sus Ministros en todos los asuntos de la administración, para impedir, cuando fuera dable, que se repitieran los hechos pública y privadamente tachados de abusivos y despóticos. Había además la circunstancia de que no solamente le faltaban dos años al Jefe del Estado para terminar su período sino que nadie tenía fe en que dejaría el puesto al vencimiento del término constitucional; nadie lo creía, nadie lo esperaba. No había pues otro remedio que elaborar aquí esas cortapizas. Ya que no se contaba con otros elementos para oponerlos a la arbitrariedad, siquiera se dictaba este género de leyes (D. D. 1862 pág. 909).

ría decir que el Presidente tuviera que sujetarse a la voluntad de éste, pero la institución del Consejo exigía consulta en los negocios graves. Si así no se hiciese, si quedase al arbitrio del Presidente reunir a los miembros del gabinete según su voluntad, convendría decir mas francamente que no hubiera Consejo (D. D. 1860-61 Ord. pág. 1378).

De mayor fuerza era la objeción de inconstitucionalidad tratándose del voto deliberativo, que exigía no sólo la consulta al Consejo sino su acuerdo aprobatorio. Antonio Arenas intentó refutar la objeción, pero sus argumentos poco convincentes no dominaron la resistencia del Congreso. La Constitución decía que una ley determinaría la organización y funciones del Consejo de Ministros; no autorizaba para darle atribuciones que alterasen las del Presidente de la República, conferidas por la misma Constitución. El deber constitucional del Presidente de hacer refrendar sus actos por el Ministro del respectivo ramo, lo obligaba a proceder con el acuerdo de este único Ministro. Exigirle que obrara de acuerdo con los demás Ministros era poner a la autoridad presidencial una limitación nueva, no establecida en la Constitución. Una ley orgánica podía tal vez hasta exigir que en ciertos negocios se consultase al Consejo, pero obligar al Presidente a que procediese en conformidad con la opinión de aquel era invadir por medio de una simple ley el campo de la Constitución y quitar al Presidente parte del poder que esta le había acordado.

Al influjo de estas consideraciones, el Congreso, rehusó aprobar el voto deliberativo. Decía el proyecto: "El Presidente de la República debe *acordar* en Consejo de Ministros..." y luego insertaba la extensa relación de los asuntos en que era necesario el acuerdo. Ante las objeciones de los que juzgaban este precepto inconstitucional, la Comisión accedió a suprimir la palabra "acordar" y reemplazarla por "consultar" (D. D. 1860-61 Ord. pág. 56). En este sentido fué aprobada la ley.

La ley de Ministros de 1862 fué devuelta por el Gobierno con observaciones. La Cámara de Diputados insistió por unanimidad en todos los artículos objetados. Insistió también el Senado y la ley se promulgó sin alteración alguna (D. D. 1862, págs. 27, 219).

La reforma de 1863. Estado actual

Terminado poco después el gobierno de Castilla e inaugurado el de San Román, Arenas formó parte del primer ga-

binete como Ministro de Gobierno y presentó a las Cámaras un proyecto que introducía importantes modificaciones a la ley de Ministros promulgada tres meses antes. Este proyecto, con algunas enmiendas, fué sancionado por el Congreso y formó la ley de 19 de Febrero de 1863.

La primera objeción formulada en la nota explicativa del proyecto, fué que varios artículos de la ley vigente dificultaban la marcha rápida y regular de los negocios públicos. Imponían al Presidente de la República "el deber de consultar al Consejo en mas de veinte casos que abrazaban casi todos los ramos de la administración pública. Con estos acuerdos obligatorios y frecuentes, el despacho ministerial se convierte en una discusión diaria, porque casi no hay un solo expediente ni una sola medida que no deban someterse a la consulta del Consejo, resultando de esto que mientras se retarda la expedición del asunto mas sencillo, queda suspenso el servicio público en los demás Ministerios" (D. D. 1862 pág. 907). Las Cámaras admitieron esta observación y redujeron considerablemente el número de asuntos en que era necesario oír al Consejo, como se puede comprobar comparando el artículo 22 de la ley de 1862 con el artículo 4º de la de 1863. El diputado José Martín Cárdenas explicó que las circunstancias habían cambiado; que en la época en que se aprobó la ley del 62, se consideró que era conveniente a los intereses de la República entorpecer de esa manera la acción del Jefe del Estado, pero esa época ya pasó, hoy debemos dar una ley propia para el estado noraml (D. D. 1862, pág. 910).

El proyecto del Ministro Arenas, acorde con las ideas que su autor había sostenido como miembro de la Cámara de Diputados, revivió la cuestión del voto deliberativo. El Congreso, al discutir la ley del 62, había rechazado esta clase de voto considerándolo inconstitucional y había aprobado solamente el consultivo. En esta nueva ocasión, volviendo sobre sus pasos, admitió el voto deliberativo propuesto por el Gobierno, aunque limitado a menor número de casos que los incluídos en el proyecto Arenas. El Congreso se había resistido hacia poco a admitir que el Presidente de la República quedase obligado a proceder de acuerdo con la opinión del Consejo de Ministros, y había respetado así la integridad del poder presidencial establecido por la Constitución. Ahora convenía en mermar esa autoridad y lo hacía a petición y por iniciativa del Gobierno, y con el acuerdo del Presidente de la República. Es improbable que ese proyecto hubiera salido de Palacio si Castilla, tan posesionado

del concepto de su autoridad, hubiese estado entonces en la Presidencia.

Con este motivo se renovó en el Congreso la objeción basada en la inconstitucionalidad del voto deliberativo, pero no encontró esta vez suficiente apoyo para decidir a las Cámaras a rechazar la iniciativa del Gobierno. Por unanimidad se aprobó en Diputados con ligeras modificaciones el artículo del proyecto gubernativo que establecía casos de voto consultivo y casos del llamado voto *decisivo* que, a propuesta del Senado, se acordó nombrar voto deliberativo (D. D. 1862, págs. 907 a 912, 1023 a 1025, 1207). El Senado además redujo los casos de este último voto y la Cámara de Diputados se allanó a la enmienda.

El voto deliberativo ha funcionado desde entonces sin volver a promoverse dudas sobre su constitucionalidad. Actualmente la cuestión no podría plantearse, ni aún como tema doctrinario, porque la Constitución de 1933, más detallada que las anteriores en el Capítulo de los Ministros, ha incorporado en su texto algunas atribuciones del Consejo y ha declarado que "El Consejo de Ministros tiene voto deliberativo y voto consultivo en los casos que señala la ley" (Art. 164).

Los casos en que el Presidente debe oír el voto deliberativo del Consejo de Ministros son éstos:

1°.—Cuando suspenda las garantías individuales en los casos permitidos por la Constitución (C. 1933 Art. 70, Ley 1863 Art. 4°).

2°.—Cuando pida permiso al Congreso para salir del territorio nacional (C. Art. 144 inc. 4°. Ley 1863 Art. 4°).

3°.—Cuando solicite permiso del Congreso para mandar personalmente la fuerza armada (C. Art. 153. Ley 1863 Art. 4°).

4°.—Para decretar bloqueos o abrir alguna campaña después de autorizado para ello (Ley 1863 Art. 4°).

5°.—Para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (C. Art. 108).

6°.—Para aprobar los mensajes que debe presentar el Presidente al terminar su período presidencial y al inaugurar el Congreso sus funciones en legislatura ordinaria, y los mensajes que puede presentar en cualquier época (C. Art. 149).

7°.—Para proponer al Congreso reformas de la Constitución (C. Art. 236).

8°.—Para celebrar tratados, concordatos y convenciones internacionales y someterlos a conocimiento del Congreso (C. Art. 164 inc. 2°).

9°—Para nombrar y remover a los Agentes Diplomáticos (C. Art. 154 inc. 17).

10°—Para nombrar Prefectos (C. Art. 185).

11°—Para decretar la expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública (Ley de 12 de Noviembre de 1900 Art. 6° inc. D.).

12°—Para aplicar sobrantes de las partidas del Presupuesto General de la República a otros gastos ordinarios o extraordinarios distintos del objeto para que han sido votados (Ley de 6 de Diciembre de 1893 Art. 3°).

13°—Para hacer transferencias de créditos entre partidas de un mismo capítulo del Presupuesto, o entre capítulos, distintos de un mismo pliego, en este caso con cargo de dar cuenta al Congreso (Ley N° 4598 Art. 17).

14°—Para la apertura de créditos adicionales dando cuenta al Congreso (Id. Art. 18).

Oirá el voto consultivo del Consejo:

1°—Para hacer observaciones a las leyes (derecho que quedará abolido cuando se constituya el Senado (Ley 1863 Art. 4° C. 6ª. Disposición transitoria).

2°—Para pedir facultad para levantar empréstitos (Ley 1863 Art. 4°).

3°—Para proponer Vocales y Fiscales de la Corte Suprema, nombrar Comandante en Jefe del Ejército (Id. Art. 4° Ley de Organización del Ejército N° 6599), Almirante de la Escuadra, Director General de Hacienda, Presidente del Tribunal Mayor de Cuentas y presentar para Arzobispo y Obispos (Ley 1863 Art. 4°).

4°—Para nombrar Superintendente de Bancos (Decreto-ley N° 7159 ratificado y modificado por ley N° 8050 Art. 3°).

Función moderadora de los Ministros

Las dos instituciones que acabamos de mencionar: acuerdo del Ministro del respectivo ramo y consulta o consentimiento del Consejo de Ministros, dan a nuestro Poder Ejecutivo su fisonomía especial. El Senador Silva Santisteban decía en su Cámara en 1862: "Entiéndase que el Presidente no es el

Ejecutivo. Es el Presidente y nada más; es el Jefe de la Administración; el Poder Ejecutivo lo constituye el Consejo de Ministros con el Presidente a su cabeza" (D. D. 1862 pág. 1025). Era ésta, cuando menos, una manera impropia de expresarse. El Poder Ejecutivo no reside en el Consejo de Ministros, no es un Ejecutivo colegiado. No es tampoco estrictamente unipersonal. La autoridad suprema pertenece al Presidente de la República, pero se ejerce con la colaboración obligada de los Ministros. La extensión y naturaleza de esa colaboración imprimen su peculiar carácter a nuestro régimen. Los ministros aisladamente o reunidos en Consejo son un elemento moderador de la autoridad presidencial; pueden producir temporal resistencia a la voluntad del Jefe del Estado y paralizarla momentáneamente. Pueden ejercer una presión amistosa y política que en ciertas ocasiones determine al Presidente, por acto propio, a ceder ante la insistente oposición de un Ministro o Ministros de quienes no quiere o le es difícil deshacerse. Pero con estas reservas, la teoría de la Constitución, acorde con los hechos, es que la refrendación y los votos consultivo y deliberativo del Consejo de Ministros son nada más que resortes amortiguadores, no son frenos que impidan al Presidente de la República hacer su propia política en todos los departamentos del gobierno. Este resultado no debe sorprendernos. Se halla en la naturaleza del tipo de gobierno presidencial, que ha sido y continúa siendo el nuestro.

Nombramiento de los Ministros

El Presidente domina sobre los Ministros por varias causas, siendo la primera su libertad para nombrarlos y removerlos. Este derecho ha pasado por dos épocas.—Hasta 1856, el Presidente peruano, como el de los Estados Unidos, nombraba por sí solo a los Ministros. La ley de Ministros de ese año creó el cargo de Presidente o Jefe del Consejo y le confirió como principal atribución proponer al Presidente de la República a las demás personas llamadas a componer el Ministerio. La ley de 1862 reprodujo y reglamentó esa forma de nombramiento. El Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo, y éste propone en una carta oficial a las personas que, a su juicio, deben obtener los ministerios. Si el Presidente acepta, expide a continuación un decreto nombrán-

dolos (Ley 1862. Arts. 2º, 3º y 4º). Cuando no se renueva todo el gabinete, sino se reemplaza a uno o más de sus miembros, el Presidente del Consejo propone a la persona o personas que deben entrar al Ministerio, haciendo la propuesta "con acuerdo de los otros Ministros" (Art. 6º).

En el Congreso de 1860, al discutirse estos artículos de la ley, se objetó su constitucionalidad, alegando que la Constitución confería al Presidente de la República, sin restricción alguna, el derecho de nombrar a los Ministros de Estado. Miguel del Carpio, Presidente del Senado, sostuvo que la participación conferida al Presidente del Consejo en los nombramientos no desnaturaliza el derecho del Presidente de la República y ofrece varias ventajas. Pone en armonía a todos los individuos que componen el Poder Ejecutivo; la fuerza de éste, por ser colectiva, es más provechosa en sus resultados; se consigue unidad en el Ministerio y es más fácil acertar en la elección de las personas dignas de desempeñar las carteras". (D. D. Ord. 1860 pág. 469).

El Congreso, inclinado a mermar la autoridad del Presidente, no tomó en gran consideración la tacha de inconstitucionalidad. Actualmente las disposiciones sobre el modo de nombrar a los Ministros, que eran preceptos simplemente legales, se han convertido en constitucionales. La Constitución de 1933 establece que el Presidente de la República nombra al Presidente del Consejo de Ministros, que refrenda su propio nombramiento; y nombra a los demás Ministros a propuesta del Presidente del Consejo, con la refrendación de éste. (C. Art. 154 inc. 7º, Arts. 158, 159). Estos son los preceptos escritos. La costumbre es que el Presidente designa de acuerdo con el Presidente del Consejo, a las personas que deben figurar en la propuesta y que el Presidente del Consejo se conforma, por lo general, con los compañeros que aquel tiene por conveniente darle. Si presenta resistencia a la voluntad presidencial, la combinación fracasa. Obtiene quizás una que otra cartera para sus propios candidatos, a condición de no objetar a los favorecidos por el Jefe del Ejecutivo. A esta práctica se debe en parte la escasa significación del Presidente del Ministerio, pues careciendo de libertad para proponer a sus colegas, no puede contar generalmente con su apoyo en los desacuerdos con el Presidente de la República. Los Ministros deben su nombramiento a la voluntad del Jefe del Estado y se inclinan por ese motivo a complacerlo.

Bajo la influencia de nuestras arraigadas tradiciones de autoridad presidencial efectiva y sólida, es muy improbable que los Presidentes se resignen a no ejercitar por sí mismos la facultad de escoger a sus Ministros y consientan dócilmente en nombrar a los que prefiera el Presidente del Consejo. Si así lo hicieran empezaría pronto la ruina de la autoridad presidencial. La suerte del Gobierno depende en gran parte del acierto o desacierto con que el Presidente elige a sus consejeros; pero ningún Presidente quiere renunciar a decidir por sí mismo la suerte de su Gobierno.

Remoción de los Ministros

Todas nuestras constituciones dieron al Presidente la facultad de remover a los Ministros. En consecuencia, la ley de 1862 declaró que el cargo de Ministro no tiene duración determinada y el Presidente de la República puede remover a uno, o varios o a todos los Ministros (Art. 21). La prerrogativa para separar a los Ministros no se hallaba sujeta entonces a ninguna limitación. No era necesario consultar la renoción al Presidente del Consejo. La Constitución de 1933 ha modificado en parte esa situación. El gabinete, una vez constituido, no puede ser desintegrado alejando a uno o varios de sus miembros por la voluntad del Presidente de la República si no lo consiente el Presidente del Consejo. Según el artículo 158 de la Constitución vigente, el Presidente de la República remueve a los Ministros con el acuerdo del Presidente del Consejo. No tiene apreciable fuerza esta restricción limitativa del derecho de remoción. Cabe suponer que el Presidente del Consejo rehuse consentir en la separación de uno de sus colegas, pero su resistencia carecería de eficacia. El Jefe del Estado tiene en sus manos el arma decisiva de separar al propio Presidente del Consejo si no encuentra otro medio para realizar su propósito.

El Presidente no necesita para provocar una crisis, llegar hasta la penosa descortesía de destituir a los Ministros o pedirles su carta de renuncia. Le basta dejar entender su deseo por medios indirectos. El movimiento iniciador de la caída del gabinete parte quizás de uno de sus miembros, que a la vez que renuncia su cartera, plantea la conveniencia de la dimisión total. El iniciador interpreta en muchas ocasiones, la secreta intención del Presidente, que no hace nada para retener al gabi-

nete y conjurar la crisis. Otro medio usado y fácil es provocar frecuentes desacuerdos. El Ministro que no armoniza con el Presidente debe dimitir. Esta necesidad es consecuencia del poder presidencial de remoción. Ningún Ministro en pugna con el Presidente, intenta seriamente sostenerse en el puesto, exponiéndose a ser destituido.

Desacuerdos entre el Presidente y los Ministros.

La ley de Ministros de 1856, consecuente con su intención de fortalecer la posición de los Ministros, dispuso: — “Artículo 31. Si hay desacuerdo entre el Presidente de la República y uno de los Ministros, resistiéndose aquel a rubricar algún decreto, o éste a autorizarlo, se someterá el asunto al acuerdo del Consejo de Ministros”. Nada más decía esta ley; no determinaba lo que debía hacerse cuando el Consejo daba la razón al Presidente o al Ministro. El vacío fué salvado en la ley de 1862. “Si no hay acuerdo entre el Presidente de la República y uno de los Ministros, sobre cualquier asunto de su ramo, se someterá éste al Consejo”. “Siendo acertada la opinión del Presidente e infundada la del Ministro, el Consejo resolverá que se lleve a afecto aquella; y si el Ministro insiste en su parecer, renunciará el cargo”. Respecto de los desacuerdos entre el Presidente y el Consejo de Ministros, dispuso la ley de 1862: “En caso de que se presente alguna oposición de gravedad o trascendencia entre las opiniones del Presidente de la República y el Consejo, hará éste su dimisión, no pudiendo quedar en el gabinete ninguno de los Ministros, si ha sido unánime el juicio del Consejo”. Arts 23, 24 y 25).

La ley modificatoria de 1863 mantuvo ambos principios atenuándolos. Según ella el Ministro cuya opinión el Consejo considera infundada no renuncia necesariamente; el Presidente encarga a otro de los Ministros que autorice lo resuelto por el Consejo (Lcy 1863 Art. 5°). No es tampoco forzoso que el Consejo dimita siempre que esté en desacuerdo con el Presidente. Sólo rige la obligación de renunciar si la contradicción existe entre el Presidente y el Consejo sobre alguno de los asuntos que demandan el voto deliberativo. (Id. Art. 6°). Cuando se produce en asuntos en que el voto es simplemente ilustrativo o consultivo, el gabinete no tiene el deber de retirarse. La primera de estas reformas se encuentra en desuso. Ningún Ministro

autoriza resoluciones pertenecientes a la cartera de otro sino en los raros casos en que éste se encuentra legalmente impedido. La segunda reforma no ha tenido apreciable trascendencia. La naturaleza del voto, sea consultivo o deliberativo, que emite el Consejo, no influye en su decisión de renunciar o no cuando el asunto es estimado de importancia si el Consejo se encuentra en abierta oposición con las ideas del Presidente. O el Consejo cede o la dimisión es inevitable. El Presidente no convive mucho tiempo con un Ministro o gabinete con quien tiene serias desavenencias o irreductible desconformidad de opiniones. Ningún Ministro o Ministros intenta la aventura de sostenerse contra la manifiesta voluntad de un Presidente descontento.

Discusión en el Congreso de 1862.

A propósito de la libertad de que dispone el Presidente para separar a los Ministros, merece recordarse un discurso de Miguel del Carpio pronunciado en el Senado cuando se discutía el artículo 24 de la ley de Ministros de 1862. Su disertación expresa el deseo de dar a los Ministros un amplio poder de resistencia y colaboración. En ciertos pasajes casi llega hasta pretender colocar al gabinete por encima del Presidente. El Senador Manuel Irigoyen había sostenido que cuando ocurre algún desacuerdo grave entre el Presidente y un Ministro, no hay otro modo de salvar la dificultad que la separación del Ministro; someter la cuestión al fallo de los demás Ministros, como se proponía en el artículo en debate, no conducía a otra cosa que a dar al conflicto una corta moratoria y exaltar el amor propio de los contendientes (D. D. 1860 Ord. pág. 492). "La consecuencia lógica de las ideas del señor Irigoyen, replicó Carpio, es que siempre prevalezcan las determinaciones especiales del Presidente de la República, sean del carácter que fuesen". "Si el Presidente pudiera libremente poner en ejercicio la facultad que la Constitución le concede de separar Ministros a su arbitrio, separaría uno tras otro a los Ministros que pensasen de distinto modo que él, hasta dar con el Ministro blando y sumiso que acatase los errores del Jefe del Estado, lo mismo que se debe acatar sus aciertos y sus disposiciones acomodadas a la ley. Y entonces ¿qué sería de la sociedad que cayese en manos del capricho, o de la ignorancia, o de la precipitación del Presidente del Estado que, sin respetar personas ni títulos, arrojase a los Ministros porque le contradecían o im-

pugnaban? En ese estado, el principio de la responsabilidad nada significaría, la homogeneidad del gabinete o no existiría o existiría sentada sobre la servidumbre del Ministerio...." (Id. pág. 493).

A fin de evitar el exceso de poder presidencial, es necesario, según creía Carpio, que el Ministro cuyas ideas sufren una repulsa del Presidente de la República, tenga derecho de ocurrir al Consejo de Ministros, para que éste califique por cual de las dos partes está el error y por cual el respeto a la ley y al deber. El Consejo puede dar la razón al Presidente, y entonces el Ministro, condenado por el voto uniforme de sus colegas y del Presidente, debe dejar la cartera. Pero si da la razón al Ministro y no logra que su opinión colectiva triunfe sobre las resistencias opuestas por el Presidente, están en la obligación todos los dos Ministros de dejar un puesto que los compromete a faltar a su deber y los expone a las persecuciones de la justicia. Sin duda, el Presidente, en uso de su prerrogativa constitucional, puede sustituir con otro al Ministerio dimisionario. Pero Carpio creía en la posibilidad de que un nuevo gabinete asumiese la misma actitud de resistencia que el anterior. "Establecida, decía, la unidad ministerial que debe formarse en la homogeneidad de principios y hasta de relaciones individuales, una, dos, tres o cuatro separaciones colectivas de todo el Ministerio, o enfrenan los arranques de la autoridad que abusa o cuando menos anuncian a la Nación que el Jefe del Estado no quiere respetar las leyes y que, por consiguiente, se hallan en grave peligro las libertades públicas". (D. D. 1860 Ord. págs. 493-494).

La argumentación de Carpio apreciaba mal el poder efectivo de Presidentes y Ministros. No ha habido ningún Presidente tan desprovisto de amigos y partidarios a quien no le haya sido relativamente fácil reemplazar a un Ministerio o Ministro en discordia con otro dispuesto a acompañarlo en su política. La especie de huelga de Ministros que sugería Carpio apenas es realizable, en casos muy señalados, bajo gobiernos de tipo parlamentario, sustentados por fuertes partidos y por electorados poderosos, cuando la mayoría de las Cámaras, a fin de dominar al Presidente, le niega su colaboración y lo pone en la imposibilidad de gobernar. Este fenómeno no ha ocurrido nunca entre nosotros. Ningún partido ha tenido suficiente fuerza parlamentaria ni popular, ni enérgica voluntad de poder, capaces de crear ministerios, imponerlos, sostenerlos y obligar

al Presidente a gobernar con ellos y de acuerdo con ellos, ni para impedir al Presidente que se desprenda de Ministros que carecen de su confianza o que les son molestos. Ningún partido ha intentado seriamente hacerlo.

Si la Constitución da al Presidente de la República la facultad de nombrar a sus Ministros, decía acertadamente el Senador Irigoyen, es con el objeto de que escoja a los individuos con quienes crea que podrá regir mejor los elevados destinos que le están encomendados. El Presidente de la República no sólo busca, pues, en un Ministro capacidad, ilustración y probidad, sino también y de un modo muy particular homogeneidad de ideas políticas y de plan gubernativo. Si desgraciadamente un Ministro no tiene esta última cualidad, no puede dar un paso y su permanencia en el Ministerio llega a ser imposible. Cuando hay, pues, desacuerdo entre el Presidente de la República y uno de sus Ministros, sobre algún punto grave en el que ninguno de los dos pueda ni deba sacrificar sus convicciones ni su conciencia, no hay otro medio de salvar la dificultad que la separación del Ministro (D. D. 1860 Or. pág. 492).

Presidente fuerte y gabinete débil.

Esta situación es inherente al régimen presidencial, que otorga autoridad suprema y personal a la cabeza del Ejecutivo. Un gabinete que el Presidente puede separar carece de medios para sobreponerse a la voluntad presidencial. Para intentarlo no tiene en qué apoyarse. En vano apelaría a las Cámaras, nada lo autoriza para pedirles amparo. Las Cámaras no lo han formado y no tienen fuerza legal ni política para sostenerlo si el Presidente quiere desprenderse de él.

Nuestra constitución y costumbres crean, pues, un Presidente fuerte y un gabinete débil. El Presidente no puede hacer casi nada por sí sólo; necesita un gabinete que ante la ley comparta con él la autoridad refrendando sus actos. Pero el Presidente domina al gabinete, porque lo nombra y remueve a voluntad, y las Cámaras, aunque por el voto de censura pueden destruir ministerios, no pueden ni formarlos e imponerlos ni impedir que sean destruidos por voluntad del Presidente. No sólo el Jefe del Estado ejercita con independencia su derecho de elegir Ministros sino, lo que es quizás mas importante, puede deshacerse de aquellos que le disgustan. En todo esto nos

hallamos muy alejados de las prácticas del gobierno europeo parlamentario o de gabinete. Donde ese sistema prevalece, el Ministerio vive hasta que las Cámaras le niegan su apoyo; mientras se lo conceden, su existencia se encuentra asegurada. El Jefe del Estado no puede obligarlo a dimitir, su deber es soportarlo aunque le sea ingrato. Esa necesidad es la que debilita y casi anula el poder personal del Jefe del Ejecutivo, en países como Francia, porque teniendo la obligación constitucional de hacer refrendar todos sus actos por los Ministros y careciendo del recurso de despedirlos cuando se oponen a su voluntad para buscar otros que la secunden, no le queda otro camino que adaptarse o resignarse a las ideas del gabinete, y el desacuerdo se resuelve por el triunfo de los Ministros. Entre nosotros, al contrario, la solución del desacuerdo es el retiro de éstos. En consecuencia el Presidente puede hacer política propia. En él reside el centro del poder; los Ministros son sus consejeros y colaboradores, mientras el Presidente quiera que lo sean.

El Presidente del Consejo.

Contribuye a la debilidad de los Ministros y del Consejo la frecuente falta de homogeneidad y solidaridad entre los miembros del gabinete. "Generalmente, decía José Antonio de Lavalle, los Ministros, lejos de formar un gabinete homogéneo y compacto con un plan concertado de gobierno, son unos meros Secretarios del Presidente, cada uno en su ramo, y con sus rencillas, rivalidades y discordias son un triste pero veraz ejemplo del desorden que entre nosotros se nota..." (1).—Las leyes de Ministros han intentado dar cierta consistencia y unidad al gabinete. No es otro el objeto con que se creó la institución de la Presidencia del Consejo. Se pensó que dando al Ministerio un jefe, éste le imprimiría la unidad de su propio espíritu y la fuerza resultante de una dirección común. Siendo los Ministros buscados y recomendados por el Jefe del gabinete, debía esperarse que estuvieran ligados a él por comunidad de ideas políticas y relaciones personales que asegurasen la deseada solidaridad. Se le dió la atribución de convocar al Consejo, presidir sus sesiones y determinar el orden en que debían discutirse los a-

(1).—Proyecto de constitución política escrito por Felipe Pardo con explicaciones y comentarios por José A. de Lavalle. Lima 1859, pág. 172.

suntos sometidos a su deliberación (Ley de 1862, Arts. 10, 12, 13, 14, 15. C. 1933 Art. 163). Pero la parte que toma el Presidente del Consejo en la selección de sus compañeros se ha convertido como ya se indicó, en una función nominal, sin realidad. A igual insignificancia ha quedado reducida la atribución de presidir las reuniones del Consejo. Es costumbre constante que el Presidente de la República, haciendo uso de la facultad que le da la ley de Ministros (Ley 1862 Art. 11) y que ha sido incorporada a la actual Constitución (Art. 163), concorra, salvo en raras emergencias, a todas las reuniones del Consejo, las presida y determine la materia y el orden de sus deliberaciones. Agrégase que el Presidente del gabinete no tiene autoridad alguna sobre sus colegas, ni siquiera una función de discreta supervigilancia. Cada Ministro despacha los negocios de su departamento por sí sólo o los acuerda directamente con el Presidente de la República, algunos con previa consulta o aprobación del Consejo. Nada lo obliga a instruir al Presidente del Gabinete de sus proyectos y resoluciones o pedirle opinión o consentimiento. Ni la ley ni las prácticas dan al Presidente del Ministerio aquella posición predominante que tiene el *Premier* en los países europeos. Autoridad propia no tiene mas que aquella que le pertenece en calidad de Ministro de uno de los ramos de la Administración. Tiene que servir siempre uno de los Ministerios, y según la Constitución y las leyes de Ministros, no sería permitido nombrarlo Ministro sin cartera.

La Constitución de 1933 revela el intento de realzar la figura del Presidente del Consejo. No ignora su existencia como las Constituciones anteriores, que no lo mencionaban, pareciendo ostentar así la escasa significación que le atribuían en el organismo gubernativo. Esta constitución lo menciona y trata de sus atribuciones, que son bien pocas (Arts. 157 y siguientes). A las ya mencionadas añade la de dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda separar de su puesto a un Ministro, (Art. 158) y la de ser intérprete ante las Cámaras de la llamada "política general del Gobierno". Dispone que el Presidente del Consejo, al asumir sus funciones, concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo" (Art. 167). Debe haber, según esto, por mandato de la Constitución, una política general y el Presidente del Consejo está encargado de explicarla ante las Cámaras. Esto exige que los Ministros, al ir al poder,

estén o se pongan de acuerdo acerca de las cuestiones públicas de mayor y mas actual importancia. Pero adviértase que no se trata de la política general del gabinete, sino de "la política general del Poder Ejecutivo", según las exactas palabras de la Constitución, o sea de la política en que se hallen acordes el Presidente de la República y el Ministerio que entra en funciones. No se trata tampoco, por cierto, de la política del Presidente del Gabinete. En los gobiernos europeos de forma parlamentaria, el Primer Ministro es quien imprime el rumbo de la política general. En nuestras prácticas, el Presidente del Consejo, si es un político capaz y de prestigio, si goza de valimiento ante el Jefe del Estado y posee su confianza, coopera con él a delinear las bases de la política. Pero no hace mas que cooperar. Lo usual no es que el Jefe de la Nación se adhiera a la política que le propone el organizador del gabinete, sino que el Presidente busque para organizarlo a un hombre que piense como él o que se adhiera a su política. Ha habido Presidentes del Consejo que han tenido gran influjo sobre el ánimo del primer magistrado y a través de éste, han ejercido cierta acción directiva, mas o menos visible, sobre los otros Ministros. Pero éstos no ven en el Presidente del Consejo mas que un Ministro igual a ellos y no están dispuestos a permitir que traspase los linderos de lo que estiman su jurisdicción independiente. La labor de coordinación entre las operaciones de los ministerios la desempeña por sí mismo el Presidente de la República. El dirime las competencias que se suscitan entre los Ministros sobre asuntos del despacho (Ley 1862 Art. 52). El Presidente del Consejo no es un lazo de unión o un superior intermediario entre el gabinete y el Jefe del Estado. Aún para las consultas que los Ministros pueden hacer al Consejo cuando se les presenta algún caso importante, es usual que, en vez de pedir al Presidente del Consejo que convoque a sesión como previene la ley, (Id. Art. 14) presenten la consulta en sesiones convocadas por el Presidente de la República.

La ley de 1862 establecía que "las deliberaciones del Consejo se decidirán por mayoría de votos; y si hay empate lo decidirá el Presidente del Consejo, que sólo en este caso tendrá dos votos" Art. 48). La Constitución vigente dice que "Todo acuerdo del Consejo requiere el voto conforme de la mayoría de sus miembros" (Art. 163). No basta la mayoría de los Ministros presentes a la sesión, se requiere la mayoría del total de miembros del Ministerio, o sea cinco mientras sean nueve los

Ministros. Este precepto constitucional ha derogado tácitamente la facultad del Presidente del Consejo de dirimir empates.

La renuncia del Presidente del Consejo produce generalmente la crisis total; pero el Presidente de la República, si está de acuerdo con los demás Ministros en que permanezcan en sus puestos, se halla autorizado por la ley de Ministros (Art. 5º), para reemplazar únicamente al Presidente del Consejo. Esto contribuye a la débil influencia del Presidente del Consejo sobre sus compañeros, porque en caso de desacuerdo con éstos no tiene, como los *Premiers* europeos, el recurso de amenazarlos con destruir el gabinete presentando su propia dimisión.

Hay otra circunstancia que contribuye a disminuir la significación de la Presidencia del Consejo. Ese alto puesto no está reservado como un ascenso para hombres públicos que se hayan destacado por su experiencia y servicios en la carrera política. No exige la costumbre haber sido una o mas veces Ministro ni legislador para llegar a la Jefatura del gabinete. No todos los Presidentes del Consejo han tenido el talento político ni el don de autoridad ni el prestigio nacional que habrían sido necesarios para que, con ley o sin ella, sus colegas se inclinaran ante sus títulos de superioridad.

La conclusión que señalan los hechos expuestos, es que la institución de la Presidencia del Consejo de Ministros no tiene la utilidad ni la importancia en que pensaron sus autores en 1856 y 1862. El volumen político del Presidente de la República no deja sitio al Presidente del Consejo. La Presidencia del Consejo, débil de nacimiento, está casi atrofiada. El caso se halla dentro de la lógica del sistema de gobierno presidencial, que excluye como exótica e inadaptable la existencia de un Jefe de Gabinete que posea algo mas sustancial que un título de honor y precedencia. Al lado de un Presidente que es Jefe Supremo del Poder Ejecutivo no cabe un Primer Ministro con poderes de verdadero Jefe del Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva. Por esa razón en el gobierno de los Estados Unidos no existe Primer Ministro. "Algunos políticos llamados al ministerio han sido calificados por sus amigos y por la mal informada opinión pública como Primeros Ministros. Seward, que fué el principal contendor de Lincoln para la candidatura presidencial republicana, y que brilló muy por encima de su jefe en fama pública al principio de la administración, tomó su nombramiento de Secretario de Estado como

equivalente a un cargo de primer ministro y cometió el error de decirlo. Lincoln no se preocupó de lo que decía, pero cuando Seward empezó a proceder de acuerdo con esa idea, fué rápida y bondadosamente advertido de que Lincoln era el Presidente" (1).

El gobierno de "dos Presidentes" semejante al régimen de los Cónsules de Roma, un Presidente de la República y un Presidente del Consejo de Ministros, ambos responsables y con política propia, que sugiere Hauriou para corregir los defectos del parlamentarismo en Francia (2), es inverosímil que funcione con éxito en ningún país moderno. En el Perú es inconcebible. La unidad de acción, la orientación política del Poder Ejecutivo, en nuestro sistema de gobierno, corresponde de hecho y de derecho al Presidente de la República. Decía bien Antonio Arenas que el Jefe de la República es el elemento permanente de la administración y el que está llamado a introducir el concierto en la política del país, encaminando así a un centro común las opiniones, los designios y los esfuerzos de sus Secretarios de Estado".—(D. D. 1862 pág. 908).

Reponsabilidad solidaria.

Otro de los medios empleados para fortalecer y unificar al Consejo de Ministros es la responsabilidad solidaria de sus miembros. La Constitución de 1860 disponía que los Ministros son responsables solidariamente por las resoluciones dictadas en Consejo si no salvasen su voto (C. 1860 Art. 104) y la ley de 1862, de acuerdo con la disposición constitucional, dice que los Ministros responderán solidariamente de las resoluciones que se acuerden y expidan en Consejo, si no consta de una manera expresa, en el acta respectiva, que han salvado su voto (Art. 46). En la Constitución de 1920 se reprodujo el correspondiente artículo de la de 1860. Pero conforme al nuevo principio sancionado en la Constitución de 1933, no basta salvar el voto para librarse de responsabilidad, es necesario renunciar la cartera. La solidaridad entre los miembros del Gobierno, tal como la establece la actual Constitución, impide a un Ministro

(1).—D. U. Brogan. *Government of the People. A Study of the American Political System*, pág. 126.

(2).—*Droit Constitutionnel* pág. 387 y s. 1431.

que desea evitar su responsabilidad, continuar formando parte de un gabinete que sanciona acuerdos inconstitucionales, ilegales o punibles. Si queda en el Ministerio, los aprueba tácitamente y asume la consiguiente responsabilidad de coautor. Tal es la regla estricta del artículo 179 de la Constitución: "Todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución y de las leyes que comete el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente". En esta materia la reciente Constitución ha sancionado un principio que tiene su antecedente en el artículo 49 de la ley de Ministros de 1862, que dice: "Cuando la voluntad del Presidente de la República se sobreponga al acuerdo del Ministerio y se adopten medidas contrarias a las leyes y a los intereses del país, sólo podrá justificarse la irresponsabilidad legal de los Ministros con la renuncia de sus carteras e inmediata separación del Gabinete". La Constitución en vigor es mas radical. Impone el deber de la dimisión en todos los casos en que el Presidente viole la constitución o las leyes o cometa actos delictuosos, haya o no acuerdos del Consejo a que el Presidente se sobrepone.

Es consecuencia de la solidaridad establecida, que un Ministro puede ser responsable, si no renuncia, de actos del Gobierno sobre asuntos que competen a otros Ministros y en los cuales no ha tenido participación directa ni indirecta. Ningún Ministro puede asumir una actitud de aislamiento en el gabinete; no puede desinteresarse enteramente de lo que ocurre en los demás Ministerios, porque si el Presidente de la República, con acuerdo del Ministro respectivo, practica un acto delictuoso, inconstitucional o ilegal, el acto es imputable también a todos los demás Ministros, hayan o no tomado parte en su preparación o realizaron, sino se retiran en seguida del Gobierno.

Dispone la Constitución, como ya se ha dicho, que el Ministerio, al inaugurarse, debe exponer a las Cámaras la política general del Ejecutivo. Dispone también que "Cada Ministro dirige de acuerdo con la política general del Poder Ejecutivo, los asuntos que competen a su respectivo Ministerio" (Art. 178). Ambos preceptos se proponen obtener la unidad de acción del gabinete y coadyuvan a realizar el principio de la responsabilidad solidaria. No hay tiempo todavía para apreciar por experiencia la manera como se entenderán y funcionarán estos nuevos estímulos de actividad unificada de los Ministros. Su efecto lógico

debería ser que todos los Ministros examinaran y acordaran, en unión del Presidente de la República, en frecuentes reuniones del Consejo o conversaciones informales, los diversos aspectos de "la política general" del Gobierno, a fin de mantener sin desviaciones el programa de política expuesto ante el Congreso. Cada Ministro en su departamento tiene que conformar sus actos a ese programa; si se aparta de él puede provocar la hostilidad de las Cámaras y poner en peligro la existencia de todo el gabinete. Por consiguiente es natural admitir que se reconozca a los Ministros un derecho recíproco de indagación o información sobre lo que ocurre en los departamentos ministeriales distintos del propio. A la misma conclusión se llega como consecuencia del principio de la responsabilidad solidaria, pues para no incurrir inadvertidamente en responsabilidad por los actos punibles del Presidente refrendados por algún colega, les interesa precaverse de sorpresas dándose mutua noticia en Consejo o fuera de él de todos los actos de alguna importancia o de dudosa legalidad que se propongan realizar. Para alcanzar estos resultados es necesario un alto grado de cohesión política y de cordialidad y buena fé entre los miembros del gabinete. Solamente unidos en el servicio de un común ideal político y dispuestos a la armonía por buenas relaciones personales, puede esperarse que no existan entre ellos secretos, desconfianzas ni deslealtades y que la obra del gabinete tenga la consistencia y eficacia de los esfuerzos solidarios. Y no es bastante que haya cierta comunidad de ideas y relaciones personales satisfactorias entre los Ministros. Tanto o mas necesarias son la unidad de propósitos de los Ministros con el Presidente y la existencia de un lazo de segura lealtad y de aprecio que permita al Presidente dar su confianza a los Ministros y a los Ministros tener confianza en el Presidente. Sólo cumplidas estas condiciones es verosímil que haya una política general en que colaboren unidos Presidente y Ministros y que se convierta en una realidad la responsabilidad política solidaria y su lógico corolario que es la constante y leal comunicación recíproca de sus actos y propósitos.

"El Comercio" de Lima, en editorial de 18 de Agosto de 1887 hacía sobre este tema sensatas apreciaciones. "La constitución de un ministerio, decía, es el asunto mas serio que pueda presentarse en un país constitucional. El error mas frecuente en este orden y que mas desastres ha causado, es el de formar ministerios a pedazos, sin vínculos de solidaridad entre

sus diversos miembros y que no han representado por lo mismo ni aspiración común ni plan general y concreto. Individualidades aisladas por muy aptas que sean en realidad, no constituirán jamás un buen Ministerio si falta entre ellas la comunidad de ideas y aspiraciones que deben distinguir a ese cuerpo moral que se llama gabinete”.

Escasa autonomía de los Ministros.

El Diputado Pedro A. del Solar, en el Congreso de 1860, aludía al “justo clamor que se advierte por el poco y tardío despacho de los Ministerios” y afirmaba que la causa principal del retardo proviene de que “los Ministros necesitan acordar con el Presidente hasta los mas insignificantes asuntos de la administración”. Opinaba Solar que “debía autorizarse a cada Ministro para que pudiera despachar por sí solo los asuntos conocidos y de poca importancia, porque, cuando menos, es preciso suponer que los Ministros son personas idóneas, capaces de desempeñar por sí sólo los puestos que ocupan, y que merecen la confianza del Presidente que los nombra y del público a quien sirven” (D. D. 1860 Ord. pág. 1379).

La ley de Ministros de 1862 intentó corregir en parte la defectuosa práctica que exige para tantos asuntos menudos el acuerdo y la firma del Presidente. Uno de los artículos dispuso que “los Ministros resolverán, sin necesidad de acordar con el Presidente, los asuntos comunes sobre cumplimiento de las leyes y reglamentos y aquellos en que no pueda haber duda ni contradicción alguna” (Art. 37). Pero al Gobierno le pareció que se daba demasiada autonomía a los Ministros y el artículo fué reformado por la ley de 1863, a iniciativa del Ministro Antonio Arenas.—Dijo Arenas en el oficio al Congreso, que el artículo 37 había promovido embarazos y cuestiones en los acuerdos del Consejo, porque su parte final dispone que los Ministros despachen por sí solos todos aquellos negocios en que no pueda haber duda ni contradicción alguna. “La calificación de los negocios arduos o dudosos, como lo indica la misma ley, está sujeta únicamente al juicio individual del Ministro; y éste, ejerciendo una atribución tan amplia tomará por sí sólo las determinaciones mas importantes y difíciles si las reputa sencillas. Organizado de este modo el Ministerio, los Ministros pueden seguir sobre algunas materias, mas o menos delicadas,

principios distintos y aún opuestos entre sí; la máquina gubernativa no desempeñará sus funciones con la regularidad indispensable para que cumpla su fin; y la autoridad del Presidente de la República desaparecerá en muchos casos, contra el tenor de algunos artículos constitucionales, que exigen precisamente su intervención en todas las decisiones del gobierno" (D. D. 1862, pág. 908). El Congreso encontró fundadas estas consideraciones y, sin debate, aprobó la reforma del artículo 37 propuesta por el Gobierno, dejándolo así: "Los Ministros resolverán sin necesidad de acordar con el Presidente los asuntos comunes sobre cumplimiento de las leyes y reglamentos" (Ley 1863 Art. 7°).

No obstante el carácter general de la anterior disposición, no es raro que ciertos decretos y resoluciones supremas concluyan con una declaración especial autorizando al Ministro del ramo para dictar las disposiciones necesarias a su cumplimiento. Si tal declaración no es una simple redundancia, debe entenderse como una delegación de autoridad presidencial que confiere al Ministro cierto poder de ejecución algo más amplio que el acostumbrado. Pero conviene observar que esta transferencia de poderes no puede ser muy extensa porque el Presidente no se halla autorizado para delegar en nadie sus atribuciones. No hay en nuestra Constitución precepto análogo al que contiene, por ejemplo, la Constitución de la República de Colombia concebido en estos términos: "Los Ministros, como Jefes superiores de la Administración, pueden ejercer en ciertos casos la autoridad presidencial, según lo disponga el Presidente" (Art. 135).

Existen algunos asuntos que, por disposiciones de leyes especiales, están confiados de modo expreso a la exclusiva decisión del Ministro correspondiente, por medio de simples Resoluciones ministeriales. Hacen también los Ministros por sí solos determinados nombramientos de empleados de rango subalterno. Ordenan los pagos a cargo de partidas ordinarias del Presupuesto de la República, pero si el gasto es extraordinario debe ser autorizado por el Presidente y el Ministro. (Ley de 30 de Octubre de 1895, Art. 3°).

Tienen naturalmente los Ministros autoridad para dirigir la sustanciación de los expedientes que giran en los Ministerios y pedir informes a las oficinas públicas o vistas al Fiscal en los casos determinados por la ley. Dirigen notas oficiales en que ordenan la ejecución de las leyes, reglamentos y disposi-

ciones vigentes o sobre asuntos del despacho o transcribiendo decretos o resoluciones; pero si la nota es sobre algún asunto extraordinario o que, a juicio del Presidente de la República, merezca dársele mayor fuerza e importancia, el Ministro la leerá al Presidente para que éste la apruebe y rubrique (Ley 1862 Arts. 28, 29, 32, 34, 36).

Como se vé por estos datos, es bastante escasa la autonomía de los Ministros como Jefes de sus respectivos departamentos. Son pocos y de secundaria importancia los actos de autoridad que pueden practicar sin el concurso del Presidente. La capacidad y servicios de un buen Ministro no se miden por el número, utilidad y acierto de las resoluciones que por sí mismo dicta, sino por sus dotes de carácter, sagacidad y actividad como director y organizador del trabajo de los funcionarios y empleados que de él dependen. Se mide, sobre todo, por la cantidad y calidad de sus iniciativas y consejos, por la laboriosidad y provecho con que estudia los asuntos y los prepara y madura para someterlos al Presidente y obtener su aprobación; y en fin, por sus éxitos en las Cámaras representando lucidamente al Gobierno y obteniendo la adhesión del Congreso a la política y los proyectos del Ejecutivo.

El Presidente abarca demasiado.

Tradiciones de difícil desarraigo fomentan la creencia de que el Presidente de la República necesita ocuparse por sí mismo de todos los detalles de la administración. Las atribuciones propias de los Ministros, con ser tan escasas, sufren además la invasión del exceso de celo presidencial. Extraoficialmente el Ministro es solicitado con harta frecuencia para hacer lo que desea el Presidente aún en asuntos en que el Ministro tiene derecho legal de obrar bajo su sola responsabilidad.

El Presidente de la República no puede delegar formalmente atribuciones intransferibles. Es conveniente que conserve íntegra la suma de su autoridad, pero si elige Ministros capaces y que merezcan su confianza, es posible aquella indispensable delegación tácita e informal que consiste en aceptar, sin dudas ni indagaciones prolijas, la opinión del Ministro en asuntos que se supone bien estudiados y honradamente resueltos por él. Solamente así es posible descargar al Presidente de su abrumadora tarea y remediar la inmensa pérdida de energía

resultante del escaso rendimiento de los Ministros y sus cuerpos auxiliares. En vez de mandatarios omniscientes que todo lo quieren hacer y que es imposible que hagan bien y pronto todas las cosas, debe aspirarse a tener Presidentes que orienten, coordinen y supervigilen la actividad de los Ministros, pero no la absorban ni supriman.

Es imposible dejar de darse cuenta de que ha crecido en grandes proporciones la variedad y dificultad de los negocios del Estado y que, en armonía con esta nueva situación, hay necesidad de rectificar la distribución de poderes entre el Jefe del Ejecutivo y sus colaboradores. Nadie es capaz de abarcar el inmenso volumen de cuestiones, muchas de ellas oscuras y técnicas, que constituyen la actividad política, económica, administrativa de un Estado moderno, aunque sea un Estado débil y pobre como el Perú. Precisamente por serlo, es mucho lo que necesitan hacer sus gobernantes y un hombre sólo no puede tanto, por grandes que su supongan su sabiduría y fortaleza. Los organismos ejecutivos reclaman con urgencia ser robustecidos y algunos de ellos dotados de cierta moderada autonomía, que alivie la sobrehumana tarea atribuida al Presidente. Esto puede realizarse sin alterar la forma presidencial de nuestro gobierno, si los Presidentes aceptan como el mas fundamental de sus deberes poner el máximo cuidado en la elección de los Ministros y cuidan de tener siempre a su lado Ministros capaces, activos y estables. Bajo esta condición, será posible realizar una división del trabajo mas perfecta entre el Jefe del Estado y los Ministros.

Influencia del voto de censura.

La consecución de estos deseables resultados demanda la acción combinada del Presidente, los Ministros y las Cámaras. Mencionaremos primero la parte de las Cámaras. El uso inmoderado que éstas hacen de la facultad de derribar Ministros por medio del voto de censura contribuye a abultar el poder personal del Jefe del Estado y a atrofiar el de los Ministros, porque impide al Presidente conservar con razonable seguridad a Ministros que le satisfacen. El Presidente, a pesar de la considerable influencia de que, por lo general, dispone sobre la mayorías de las Cámaras, no siempre es capaz de evitar que rivalidades personales, pasiones exaltadas, intereses ocul-

tos, ligerezas inexplicables y otros motivos fútiles, le arrebatan a Ministros que desearía retener en el Gobierno, que gozan de su confianza, conocen sus propósitos y están identificados con su política. Cuando el Ministro está dando la plenitud de su colaboración, o cuando quizás ha empezado a ser un buen Ministro, un voto intempestivo de las Cámaras lo obliga a abandonar el portafolio. Con el nuevo Ministro el Presidente tiene que renovar la labor de mutuo conocimiento y adaptación, empezar otro ensayo con éxito incierto. Si al primero estuvo dispuesto a hacerle crédito aceptando sin desconfianza sus opiniones y decisiones, no se atreve a hacer lo mismo con el nuevo. Al fin, convencido de que no se le permite tener Ministros estables, de capacidad y lealtad experimentadas, opta por ser, lo mas posible, Ministro de sí mismo, acapara funciones y pone menos atención en la calidad de sus gabinetes. Prefiere Ministros de poco volumen que lo dejen hacer su voluntad en todo. Mucho se ganaría si las Cámaras reservaran el arma peligrosa de la censura para usarla excepcionalmente contra Ministros que ofenden gravemente al Congreso o que cometen faltas muy serias en el ejercicio de sus funciones. Partiendo del dato esencial de nuestra realidad política que confiere la efectiva autoridad suprema al Presidente, es necesario no cohibirlo en la elección de sus consejeros, permitirle que coloque y conserve en los Ministerios a personajes de toda su confianza, identificados con su política y adictos a sus métodos. Pierde eficacia la administración privando al Presidente de esa clase de Ministros y restringiendo el círculo de donde puede tomar sus colaboradores. Las frecuentes crisis ministeriales por causas extrañas a la voluntad del Presidente perturban su gobierno y embarazan la ejecución de sus planes. Traen el desagradable resultado de que el Presidente, desprovisto de auxiliares seguros, concluye por asumir personal y directamente funciones que debieran desempeñar normalmente los Ministros.

Quienes son Ministros.

Los Presidentes tendrán que convenir alguna vez en la necesidad de corregir su inclinación a la omnipotencia. Y una manifestación de esta nueva actitud será el mayor cuidado que habrán de poner tanto en la elección de sus Ministros como en la conservación de ellos cuando comprueban su aptitud para el

puesto. Las costumbres en este orden están pidiendo un cambio sustancial. Sin ánimo de vituperio para nadie, examinando los hechos friamente y con disposición a comprenderlos y disculparlos, es inevitable convenir en que no se reconoce a la selección del personal de los gabinetes, la gran importancia que le corresponde. No es preciso ser hombre público para llegar a Ministro. Son muchos los que no militaron en política antes ni después de ceñirse la faja. Algunos ocuparon la curul ministerial habiendo sido miembros del Congreso o servido empleos públicos. Otros, sin haber desempeñado puesto alguno, tuvieron el relieve del apellido, o la posición social, o la fortuna, o la inteligencia. Pero, no faltaron sujetos de quienes, al verlos de Ministros, todos se preguntaron ¿Quién es? ¿Qué ha sido? Y fué difícil encontrar la respuesta.

En la extensa lista de centenares de ciudadanos que han sido Ministros, es escaso el número de los que demostraron talento político o pericia en la especialidad de su ministerio. Fueron designados sin averiguar ni tomar en mucha cuenta sus aptitudes para la función. Llegaron así a los gabinetes buen número de personas que no sabían ni podían aprender gran cosa sobre los negocios públicos a su cargo.

Varias causas contribuyeron al poco elevado nivel medio de la calidad de los Ministros. Hubo Presidentes que, confiando demasiado en sí mismos, y avaros de poder, se persuadieron de que los Ministros demasiados capaces no son necesarios y aún estorban. Lo difícil y lo importante del despacho ¿no es al Presidente a quien le corresponde resolver? Y lo rutinario y secundario ¿no es propio de los Directores? Al Ministro no le queda, pues gran cosa que hacer. Presidentes que así pensaron no tuvieron escrúpulo para nombrar Ministros a individuos que no aportaron a la Administración conocimientos, ni capacidad ni relieve.

Hay períodos en que el Jefe del Estado desligado de los partidos, escoge con entera libertad a sus consejeros. En otras épocas la situación política lo obliga a tener en consideración, para formar sus gabinetes, la fuerza relativa de los partidos que apoyan su gobierno. En este último caso, consulta a los directores de las agrupaciones políticas y aún les pide que le propongan o que designen candidatos a los portafolios. Rara vez los jefes mismos van al gabinete; prefieren destacar a figuras auxiliares. No envían casi nunca a Palacio a sus mejores hombres.

Cuando ningún compromiso político pone límites a la libertad de los nombramientos, es frecuente que el Jefe del Estado haga Ministros a sus amigos personales. Si se ponen aparte felices excepciones, la inclinación a favor de los amigos ha conducido a algunos Presidentes a tener en el gabinete buenos camaradas, pero medianos o malos Ministros.

En épocas normales y tranquilas los Presidentes procuran llamar a hombres por lo menos respetables. Pero cuando se empeñan en luchas políticas intensas, Presidentes exaltados ocurren a sujetos inescrupulosos y temibles, o a hombres sin voluntad, para tener instrumentos seguros de sus violencias.

Hay también personajes que van a los Ministerios como figuras de adorno, caballeros que decoran gabinete opacos. Diversos y aún opuestos regímenes solicitan los servicios de señores por lo general moderados y sin tacha que, complacientes y patriotas, conceden de buen grado su concurso.

Disgusta a algunas Presidentes el prestigio de Ministros que les hacen sombra. Quieren tener Ministros útiles y estudiosos, pero a la vez abnegados que consientan en opacarse y dejarle al Presidente todo el mérito de sus trabajos. Si no pueden conseguir esta clase de Ministros aptos y modestos, prefieren renunciar a la aptitud con tal de obtener la modestia.

Estas observaciones sobre la calidad del personal de Ministros, podrían ser mal interpretadas si no hiciéramos una advertencia. Nadie dudará de que se puede ser profesional distinguido, hombre capaz, persona culta, patriota sincero, y sin embargo carecer de las cualidades que hacen falta para ser buen Ministro. Tal es el caso de hombres muy apreciables por varios conceptos, que fueron, a pesar de sus méritos, Ministros ineficaces y aún nocivos.

Ha habido muchos hombres no sólo dignos sino eminentes que han sido Ministros; pero ha habido muy pocos Ministros eminentes. Cuando llegaron a los ministerios hombres con el acervo de dotes generales y con calibre de políticos, rara vez lograron imprimir fuertemente la huella de sus pasos. Nuestra historia destaca algunos buenos Presidentes de la República, regular número de parlamentarios distinguidos y una larga serie de caudillos militares y civiles; pero ¿quién ha pasado a la posteridad con la fama de gran Ministro? La función ministerial es insegura y breve; los Presidentes, en exceso dominadores y absorbentes, eclipsan a los Ministros; los Congresos, los partidos, los intereses heridos, las emulaciones intransigen-

tes los hostilizan, persiguen y derrocan. Ningún Ministro goza de autoridad y tiempo para realizar muchas cosas grandes y durables que pongan en relieve sus fuertes capacidades y le den extenso crédito y prestigio permanente.

No siempre los Presidentes hacen sinceros esfuerzos para evitar la frecuencia de las crisis ministeriales. La relación que une al Presidente con su gabinete, el compromiso amistoso o político que sostiene a los Ministros es en extremo frágil; se rompe por mil causas. ¿Quién es responsable de la ruptura, el Presidente o el Ministro? No siempre puede localizarse la responsabilidad y no es raro que, como en los divorcios, un poco de culpa recaiga en cada uno. Juega su rol en las desavenencias la incompatibilidad de caracteres. No todos los Ministros son amigos personales del Presidente ni hombres que conozca y con quienes esté seguro de armonizar en ideas y temperamento. No pocas veces incluye en el gabinete a personas que nombra sin convicción y aún a disgusto, por referencias o demandas de personajes, camarillas o partidos con quienes le interesa contemporizar. Los elegidos, a su vez, no han tratado antes al Presidente. Esta relación, iniciada en el gobierno, entre hombres de caracteres desemejantes y aún antagónicos, termina pronto en antipatía, intolerancia y conflicto. La costumbre de los Presidentes que todo lo quieren ver, revisar y discutir hasta lo más nimio, multiplica los puntos de contacto con el Ministro sobre infinidad de asuntos en que es preciso deliberar hasta ponerse de acuerdo. La comunidad de vida se exagera y produce innumerables ocasiones de diario rozamiento. Si los Ministros dan algún valor a sus convicciones o gustan de su independencia, no pasa día sin un peligro de querrela.

Ya hemos dicho que a ciertos Presidentes no les place tener Ministros demasiado capaces. Les molesta que se crea que son guiados por ellos. Así se explican caídas enigmáticas de Ministros que bruscamente interrumpen su gestión. ¿Qué ha ocurrido? Que sus éxitos los han derribado. Tanto riesgo corren los Ministros demasiado ineptos como los aptos en exceso.

Las culpas de los Ministros.

Por su parte hay Ministros, y en buen número, que se marchan cuando quieren sin escrúpulo alguno, provocando no pocas crisis innecesarias y dañosas. No aceptan la cartera como soldados de una causa, que les impone deberes a que no de-

ben sustraerse por motivos triviales. Imaginan algunos, equivocando su posición, disfrutar de una extensa autoridad autónoma como Ministros, y luego se disgustan al darse cuenta de la cotidiana necesidad de someterse a un lento trabajo de recíproca comprensión y de concordancia de pareceres con el Presidente. Otros descubren tardiamente que les faltan las condiciones primarias del hombre público. Aceptan impremeditadamente una cartera sin medir la dificultad de las tareas que tendrán que cumplir, y una vez persuadidos de que la intensidad de la función supera a sus fuerzas y los enojos del cargo exceden a su paciencia, se fatigan y aburren y escapan del ministerio con cualquier pretexto.

M. V. Villarán
