

EL
PARLAMENTARISMO

POR

H. PEREZ DE ARCE

«El parlamentarismo consiste en el gobierno del país alternativamente por los hombres eminentes de los partidos, bajo la presidencia imparcial del Jefe del Poder Ejecutivo.—DUQUE DE NOAILLES.—(*Cien años de Rep. en los E. U.*)»



SANTIAGO DE CHILE
IMPRESA Y LITOGRAFIA ESMERALDA, BANDERA 30

—
1901

14966

PRÓLOGO

El objeto de este libro es vulgarizar el conocimiento de lo que es el verdadero parlamentarismo; porque desde que, por los preceptos fundamentales de su Constitución, Chile está obligado a rejirse por este sistema de gobierno, esnos indispensable conocer con exactitud cuál es su verdadera forma, tal como se la ha empleado i continúa usando en la Gran Bretaña, única nacion donde el parlamentarismo ha tenido un éxito tan satisfactorio, que los mismos ingleses, orgullosos de la bondad de sus instituciones, proclaman sus méritos como garantías populares en el interior i como modelos que se esmeran en imitar las naciones extranjeras.

Para que nosotros podamos llegar a tener igual confianza en el mérito de las nuestras i fundar análogas esperanzas en el parlamentarismo, es necesario que nos demos cuenta exacta de los preceptos constitucionales que nos imponen este sistema de gobierno; que nos la demos de cuáles son los defectos de esos preceptos, ya por el lado de la funcion legislativa, ya por el de la funcion ejecutiva de los respectivos poderes públicos; como tambien de los defectos de aplicacion con que hemos implantado este sistema con deficiencias, errores i malas prácticas que anulan por completo los resultados que son de esperar de él, cuando se le aplica en la forma del juicioso i bien concebido equilibrio del poder legislativo i el ejecutivo, adoptada en la Gran Bretaña.

No solo en Chile se ha puesto en práctica el parlamentarismo en una forma i con unos procedimientos sumamente defectuosos, sino tambien en muchas otras naciones, que, sin darse cuenta de esos defectos, lamentan los resultados negativos que de él han obtenido, atribuyéndole al sistema las faltas que son de los hombres políticos que no lo han comprendido, i, por consiguiente, no lo han sabido aplicar a su país; o que, si lo han comprendido, no

han tenido fe en que, para su buen éxito, es indispensable establecerlo tal como está implantado, floreciente i con vida robusta, popular i prestigiosa en la Gran Bretaña; o que, si tienen esa fe, creen, por otra parte, que, tal como funciona en aquella nacion, es aplicable solo a la índole especial del pueblo ingles: error; porque lo que la Francia no ha tomado del parlamentarismo ingles, es cabalmente lo que es aplicable a la índole de cualquiera nacion, i que le es indispensable para su estabilidad política: la organizacion robusta del poder ejecutivo, indispensable a todo sistema de gobierno, sea que se trate de la monarquía parlamentaria de la Gran Bretaña; sea de la república presidencial de los Estados Unidos; sea de la república francesa que cojea por el lado de su poder ejecutivo; sea de las repúblicas de la América latina, con sus gobiernos embrionarios i sin convicciones de ningun sistema político definido.

De esas naciones, una de las que mas llama la atencion es la Francia, con su tribuna cuyos ecos vibrantes repercuten en el mundo entero; i de aquí que todos los paises se inclinen a estudiar el sistema parlamentario en aquella espiritual nacion de quien está constantemente pendiente la atencion

del mundo; i tambien nos inclinamos a ello pensando que es solo en la vida de la tribuna donde debemos estudiar el sistema parlamentario, i no en la vida del poder ejecutivo, no perturbada por el parlamento, sino aconsejada por él i robustecida por su concurso siempre armónico en el fin comun de gobernar bien al país.

Por esto es, que no debemos estudiar el sistema parlamentario en Francia, sino para observar allí mas de relieve sus defectos; i ni debemos hacer mucho caso de las críticas de las revistas de derecho público de aquel país, porque las más de ellas buscan el remedio en causas completamente ajenas a la constitucion del jenuino parlamentarismo; lo que no deja de ser raro en una nacion donde se han publicado tratados majistrales sobre la organizacion del gobierno parlamentario de la Gran Bretaña; cosa que parece venir a confirmar lo que los mismos franceses dicen de sí mismos: que tienen un talento inimitable para escribir libros admirables sobre buenos sistemas de gobierno, pero que hasta ahora no han sabido organizar ninguno sobre bases de bien concebida estabilidad.

Es, pues, necesario estudiar el parlamentarismo tal como funciona en sus fuentes jenuinamente ori-

jinales: en la Gran Bretaña i no en otra parte. I de este sistema, lo que con mas ahinco debemos estudiar, no son las funciones o facultades del parlamento, sino las del poder ejecutivo; porque en todas las repúblicas—escusado es referirnos a las monarquías—se peca por exeso de facultades para el Congreso, i se deja al poder ejecutivo tan pobremente dotado para ejercer eficazmente la funcion de gobierno, que viéndose éste con la fuerza arinada a su disposicion i al mismo tiempo sufriendo el suplicio de Tántalo para gobernar, al fin se tiente i tomá, por la violencia, lo que precisamente debió haberle conferido la lei; i de aquí los frecuentes trastornos civiles con que está perturbada la vida de las naciones donde el Congreso tiene absorbidas las facultades necesarias para la funcion ejecutiva del poder que tiene a su cargo el gobierno del país, i para que éste pueda cumplir con su deber de resguardar los intereses vitales del Estado, que tanto riesgo corren en manos de Cámaras omnipotentes.

A vulgarizar el conocimiento de cómo está organizado en sus bases fundamentales el sistema parlamentario en la Gran Bretaña, i cómo estan allí establecidas las relaciones entre el poder lejís-

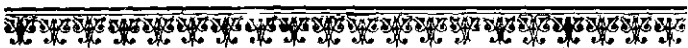
lativo i el ejecutivo, es a lo que tiende este libro, para que podamos aprovechar las ventajas de ese sistema, i especialmente conocer cómo puede, dentro de él, funcionar un poder ejecutivo con vida robusta i fuerte, i-sin que esto sea un obstáculo para la saludable fiscalizacion parlamentaria, sin romper la armonía de ámbos poderes entre sí.

Nuestros anhelos quedarian satisfechos si este libro pudiera influir en algo para que algun día se reformen i corrijan los errores i viciosos procedimientos del sistema *sui generis* de gobierno que penosamente funciona en Chile, con el pretendido nombre de parlamentarismo.

H. PEREZ DE ARCE.

Santiago, 17 de Mayo de 1901.





CAPÍTULO I.

Gobierno representativo.

•El tipo ideal de un gobierno perfecto no puede ser otro que el constitucional representativo, al cual un pueblo se adapta tanto mas, cuanto mas alto sea el grado de progreso a que se haya elevado. •—STUART MILL.
(*Gob. Rep.*)

1.—*Gobierno absoluto.*—Los gobiernos porque se rijan las naciones dividen en dos clases jenerales: *gobierno absoluto* i *gobierno constitucional representativo*.

Es gobierno absoluto aquel en que todos los poderes públicos, especialmente el lejislativo i el ejecutivo, estan reunidos en un sola mano, ya sea ésta individual o colectiva; es decir, ya sea un Luis XIV, o un Consejo de los Diez, como el de Venecia, o una Convencion como la de Francia en 1792.

Desde que el gobierno absoluto concentra en un solo poder el ejercicio de todos los poderes públicos, es evidente que enjendra el despotismo; i por eso ya ha desaparecido casi por completo de las naciones civilizadas.

De las naciones cristianas no queda ya en Europa mas gobierno absoluto que el de la Rusia; i probablemente no habran de pasar muchos años sin que su gobierno autocrático tenga que convenir en fijarle límites al ejercicio de su autoridad, por medio de una constitucion; porque los pueblos no pueden resignarse jamas a ser gobernados por las facultades sin límites de un autócrata o poder dictatorial que mantenga comprimido el ejercicio de los derechos naturales del hombre.

Mientras exista tal poder en una nacion, sus habitantes se entregarán a constantes conspiraciones para abolir el poder despótico, ya sea por medio de revoluciones para trastornar el órden de cosas establecido i reemplazarlo por otro en que la nacion, por medio de representantes, tome parte en el gobierno, ya por ataques directos contra la vida del monarca, en cuya existencia está vinculado el réjimen absoluto que absorbe por completo los derechos políticos de los habitantes i no da garantías para el ejercicio de los civiles.

Tal es lo que acontece con los czares en Rusia.

Su vida está constantemente amenazada de conspiraciones que intentan obtener, por medio del terror, el reconocimiento de los derechos tenazmente negados por la absorcion omnipotente de la monarquía absoluta no consentida espontáneamente por la nacion, sino impuesta por el poder avasallador e irresistible de la fuerza.

Ha habido casos en que, aun cuando algunos monarcas u otra clase de jefes supremos han gobernado con el concurso de un parlamento, cómo Luis XIV, en Francia i Cromwell en Inglaterra, no han dejado de tener el carácter de poderes absolutos, puesto que los parlamentos solo eran tolerados por el jefe de la nacion: carecian de representacion popular; solo tenian facultad para dirigir representaciones a la corona; i ésta, aceptaba o nó, a su voluntad, aquellas representaciones, porque los parlamentos carecian de personalidad propia i de autoridad emanada de la nacion.

Por eso fué que Luis XIV entraba al reginto del Parlamento, con espuelas i con el látigo en la mano, diciéndoles a los representantes consternados: *el Estado soi yo.*

Por eso tambien fué que Cromwell barria con el Parlamento, i en la puerta de su edificio fijaba este letrero: *esta casa se alquila.*

Pero tales cosas no se ven sino en épocas escepcionales, de grandes trastornos civiles, en que un solo hombre dispone a su arbitrio de la fuerza armada; se constituye en dictador por su sola voluntad, i disuelve el Congreso, ya en nombre de los intereses nacionales o de la salvacion pública interpretada a su modo; ya haciéndose, como Crómwel, intérprete de la voluntad de la Providencia divina, diciéndoles a los representantes, al disolver violentamente el Congreso: «Ya no sois. parlamento. El Señor se ha causado de vosotros i ha escojido otros instrumentos para realizar su obra.»

Es achaque mui propio de los déspotas proclamarse

instrumentos de la Providencia, para realizar lo que ellos llaman salvacion pública, i no es mas que el imperio de la tiranía.

Bien seguros estan de que la Providencia no ha de protestar de que así se la calumnie.

Cuando tales cosas acontecen en una nacion, es porque el gobierno representativo verdaderamente no existe, sino que solamente es consentido.

* * *

2.—*El gobierno constitucional representativo i las «cartas otorgadas.»*—Pára que éste exista con raices profundas i respetables, es necesario que esté establecido en la Constitucion Política del Estado, ya sea ésta dictada directamente por la nacion, sin solicitarla como un favor de nadie, sino como el ejercicio de los derechos inalienables de su soberanía, ya sea que esta Constitucion, con el nombre de *carta otorgada*, como en tiempo de la restauracion francesa, se considerara como recíprocas concepciones acordadas entre el monarca i la nacion.

En uno i otro caso el gobierno representativo tenia i tiene su raiz en la Constitucion, para que así fuera tan respetable que el monarca no se atreviera a proceder como Luis XIV, ni como Cromwell; i de aquí que a este gobierno, no se le ha llamado simplemente representativo, sino *constitucional* i *representativo*.

Lo que Luis XVIII llamaba la Carta, como un don jeneroso que habia otorgado el reino restaurado por la intervencion extranjera, la nacion francesa estimábalo como su

derecho propio; i para considerar así las cosas tenia el ejemplo de los Estados Unidos de América que, al declararse independiente, habia dictado su Constitucion Política en el año 1787 con este sencillo i grandioso encabezamiento:

«*Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos,—con el objeto de formar una union mas perfecta, establecer la justicia, asegurar la paz interior, proveer a la defensa comun, promover el bienestar jeneral i alcanzar los beneficios de la Libertad para nosotros i para nuestra posteridad,—ordenamos i establecemos esta Constitucion para los Estados Unidos de América.*»

Hoi no se discute que las naciones no reciben *cartas otorgadas* como un don jeneroso del monarca o jefe supremo de la nacion, sino que dictan sus constituciones ejerciendo el derecho natural que todos los pueblos tienen para fijar por sí mismos la forma de gobierno i las facultades que le conceden a cada uno de los poderes públicos en quienes delegan el ejercicio de la soberanía nacional.

Hoi no son los monarcas quienes otorgan cartas para concederles ciertos derechos a las naciones: son éstas quienes les dan existencia a la monarquía i le conceden los derechos que creen necesarios para tener un buen gobierno que asegure la paz interior i contribuya a la felicidad de todos, sobre la base del imperio de la lei dictada por los representantes de la nacion.

Este es el gobierno representativo: aquel en que la Constitucion establece que solo los representantes eleji-

dos por el pueblo pueden dictar leyes, derogarlas i modificarlas.

El gobierno es jenuinamente representativo cuando todos los miembros del Congreso son elejidos por los ciudadanos a quienes la lei les reconoce el derecho de elejir, al cual se le ha dado el nombre de sufragio universal o popular, cuando ese derecho lo reconoce la lei con tal amplitud, que solo escepciona a los que no saben leer ni escribir, considerándolos, por causa de su ignorancia, como incapaces del discernimiento necesario para apreciar los méritos de los ciudadanos mas aptos para la representacion nacional.


*
* *

3.—*El gobierno representativo en las monarquías.*—En las monarquías el gobierno representativo no es jeneralmente una representacion pura de la nacion; por cuanto una parte de una de las dos Cámaras, jeneralmente el Senado, no es elejido por la nacion, sino ya por la corona, ya por derecho propio o por algunas corporaciones, o bien está establecido en las leyes constitucionales el derecho de algunas personas a la senaturía.

Tampoco es jenuinamente representativo el gobierno representativo en las monarquías; porque, por lo jeneral, a la corona se le reconocen facultades que absorben una parte importante de las funciones legislativas que corresponden a los representantes de la nacion.

Solo en las repúblicas políticamente organizadas sobre la base de aquellas en que, como en la de los Estados Uni-

dos de América, el poder legislativo emanado directa i plenamente del pueblo, es el único que tiene facultad de dictar leyes i efectuar ciertos actos trascendentales en la vida de una nacion, tales como los tratados internacionales, la declaracion de guerra, la celebracion de la paz, los tratados de alianza, la autorizacion de los gastos públicos; solo en esas repúblicas, repetimos, existe en su plenitud el sistema de gobierno representativo; el cual, como veremos mas adelante, se divide en sistema presidencial i sistema parlamentario.





CAPÍTULO II.

Sistema de gobierno presidencial.

«Tanto bajo la fórmula inglesa como bajo la americana, el gobierno representativo exige una autoridad fuerte, sea en manos del primer Ministro en Inglaterra, sea en la del Presidente en Estados Unidos. Esta es la condición indispensable para tener un sistema de gobierno viable i apto para cumplir su misión, de día en día mas difícil.»—El duque de Noailles. (*Cien años de Rep. E. U.*)

1.—*Carateres del gobierno presidencial.—Su diferencia del parlamentario.*—El sistema de gobierno representativo toma el nombre de gobierno presidencial en las naciones cuya Constitución política establece que el Presidente de la República es el único responsable de su gobierno, ante el Congreso i ante la nación; i por consiguiente, gobierna

directamente al país sin injerencia del Congreso para determinarle sus rumbos políticos i aun los económicos i administrativos.

Al contrario se llama sistema de gobierno parlamentario aquel en que el Presidente o Monarca gobierna por medio de ministros responsables, nombrados por el jefe del poder ejecutivo, pero precisamente de entre los elementos políticos que componen la mayoría parlamentaria.

En este capítulo vamos a concretarnos a hablar del gobierno presidencial.

El caso mas caracterizado de gobierno presidencial que se presenta en la práctica, es el de los Estados Unidos de América; por consiguiente, dar a conocer la organizacion política i funcionamiento de ese gobierno presidencial, será la mejor i mas completa explicacion que podamos dar de lo que es i en qué consiste este sistema de gobierno.

Diferénciase este sistema del parlamentario—del cual nos ocupamos en el próximo capítulo—especialmente en que en la Constitucion no figuran los Ministros de Estado como factores importantes de que debe componerse el Ejecutivo: ni siquiera se hace mencion de ellos en ninguna parte; lo que quiere decir que los Ministros de Estado no son, en el sistema presidencial, un elemento constitucional de que deba componerse el Ejecutivo; i como no aparece tampoco en la Constitucion, como parte del Ejecutivo, la corporacion conocida con el nombre de Consejo de Estado, resulta que el poder ejecutivo está representado únicamente i por completo por el Presidente de la República, quien, sin el intermedio de ministros, es el único

responsable directo de su gobierno ante el Congreso i ante la nacion.

Lo que constituye, pues, la diferencia constitucional entre el sistema parlamentario i el presidencial, es que éste carece de ministros que lo representen en el Congreso i asuman la responsabilidad de todos los actos del gobierno.

Es el Presidente quien, en este sistema, tiene la responsabilidad i la direccion por entero de su gobierno.

¿No tiene, entónces, ministros el Presidente de la República, en el sistema presidencial?

Si los tiene, pero solo con el carácter de Secretarios del Presidente o Secretarios de Estado, como jeneralmente se les llama, sin derecho a concurrir a las sesiones del Congreso, ni a influir de ningun modo en el carácter del gobierno político de la nacion.

El Presidente se entiende directamente con el Congreso por medio de mensajes que no lleyan firma de ministro alguno, como que estos no tienen carácter constitucional; porque han sido instituidos solo por una lei, i del mismo modo podrian ser suprimidos.

La ausencia de ministros constitucionales con representacion en el Congreso, es lo que mas caracteriza al sistema presidencial; porque, no existiendo aquellos, no pueden los partidos ejercer, por medio de la mayoría parlamentaria, una influencia directa en la política i en el gobierno del pais.

La influencia de los partidos en la direccion del gobierno se ejerce por medio de los votos de censura de la Cámara i de las declaraciones de desconfianza o desa-

uerdo con el Ministerio; mas, no existiendo Ministerio responsable ni con derecho de hacerse oír i defenderse en el Congreso, es evidente que no puede éste influir en la marcha del Gobierno, por medio de votos dirigidos en contra o en favor de los ministros.

*
* *

2.—*Influencia del Congreso en el gobierno parlamentario.*

—Desde que el Congreso no puede derrocar ministerios por medio de votos de censura, es evidente que en el sistema presidencial no existe la negativa o aplazamiento de los presupuestos, de las contribuciones, de la autorización para la subsistencia de la fuerza armada, como arma poderosísima e irresistible, que se esgrime anualmente para obligar al Presidente de la República a que gobierne en conformidad a las tendencias políticas de la mayoría parlamentaria.

¿Entonces, el Congreso es impotente para imprimirle rumbo político al Gobierno?

¿Entonces, el Presidente es poder absoluto en el gobierno del país?

Ni lo uno ni lo otro.

El Congreso no es impotente para influir en la marcha del gobierno; porque puede hacerlo por medio de las leyes que dicta por su propia iniciativa, o por los proyectos de lei de iniciativa del Presidente, a los cuales les presta o niega su aprobación.

Lo que no puede es obligar al Presidente, por medios compulsivos como la negativa de los presupuestos o de

las contribuciones, a cambiar de política, faltando a los compromisos de su programa como candidato i a las convicciones de su conciencia; ni puede tampoco imponerle que tome como colaboradores, en el carácter de Secretarios de Estado, a hombres de tales o cuales partidos o círculos políticos,

I entónces, ¿cómo puede influir la opinion pública sobre la marcha del gobierno?

La regla jeneral es que el Presidente continúe gobernando con la mayoría que lo elijió; i uno de los medios como influye eficazmente la opinion pública sobre el ánimo del Presidente, es por la reeleccion.

El período presidencial es de cuatro años, pudiendo el Presidente ser reelecto.

Ahora bien, el Presidente que aspira a la reeleccion—que lo son todos—procura mantenerse constantemente identificado con las aspiraciones de la mayoría nacional.

El que así no lo hiciera, no resultaria reelejido. La mayoría elejiria otro que interpretara fielmente sus aspiraciones.

De este modo es como se hace sentir eficazmente, en el ánimo del Presidente, la influencia del Congreso i la de la opinion pública; a la vez que, así, no le faltan jamas al Ejecutivo los medios de gobernar i darle enerjía a la administracion, porque el Congreso carece, en este sistema, de los medios perturbadores del buen gobierno con que está armado en el sistema parlamentario.

3.—*Gobierno del Presidente con el partido de mayoría.*— Por otra parte, es una práctica invariable i sumamente respetada en los hábitos de los gobiernos de los Estados Unidos, la de que el Presidente no debe abandonar el programa político del partido que lo elevó a la presidencia, ni debe faltar a la fe empeñada en su programa de candidato.

En una ocasion en que se le exijia al Presidente Cleveland que asumiera una actitud contraria al partido que lo habia llevado al gobierno, lanzó un manifiesto que contenia estas frases:

«Mi partido no tuvo el derecho de votar por mí, con la esperanza inmoral de que los halagos del poder o las amenazas de mis partidarios me obligaran a traicionar la política para la cual se me elejia.

«¿He de seguir a mi partido cuando me pide que falte deliberadamente a aquello para que él i yo vinimos al gobierno; o bien, ha de seguirme mi partido en cumplimiento del programa en cuya virtud i sobre cuya fe nos trajo al gobierno la nacion?

«Un gobernante que falta al programa por el cual se le ha elejido, es un ladron del puesto que ocupa, i no vale mas que un prisionero de guerra que se escapa despues de haber empeñado su palabra de honor.»

Esta política fué fundada por el gran Washington, quien, esplicando su conducta de hombre de gobierno, dijo en un documento público:

«Mientras tenga el honor de dirigir los asuntos públi-

cos, no concederé, a sabiendas, ningun empleo importante a hombres cuyas doctrinas políticas sean contrarias al objeto jeneral del gobierno. Esto seria, en mi concepto, una especie de suicidio político.»

Se comprende que de este modo se evita el fraccionamiento de los partidos que suben en gran mayoría al gobierno, i que, durante el curso de él, se ven en la impotencia de gobernar, porque al Presidente le ha faltado la sagacidad para conservar la union de los elementos que lo elevaron al poder, sobre la base de la realizacion de un determinado programa político.

Pero suele haber Presidentes —no en los Estados Unidos— que incurren en la candorosidad de abandonar su programa i a su partido, en la esperanza utópica de que los apoyen todos los partidos, o de que les faciliten el camino de la realizacion de grandes obras materiales, en pago del abandono que el Presidente ofrece hacer del programa político, bajo cuya fe la gran mayoría de la nacion lo elevó al poder.

Dolorosísima esperiencia se ha recojido de tal modo de proceder.

Los Presidentes que así han faltado a la fe empeñada i a su programa político, se han encontrado sin mayoría de gobierno, i le han hecho al país el daño de fraccionar a los partidos, en condiciones que se hace sumamente difícil i hasta peligroso el funcionamiento regular del gobierno.

4.—*Necesidad de fortificar al Ejecutivo en el sistema representativo.*—Habíamos dicho ántes, si el Presidente de la República no puede ser contenido por el Congreso con el freno de la negativa o aplazamiento de las contribuciones, ¿es entónces un poder absoluto en el sistema presidencial?

De ninguna manera, porque tiene que gobernar sujetándose estrictamente a la Constitución i a las leyes; en las cuales está convenientemente establecido el equilibrio de los poderes públicos, de suerte que todos puedan funcionar, en su esfera propia, sin estorbarse en lo mas mínimo unos a otros.

Pero se dirá talvez, ¿i si el Presidente no respeta la Constitución ni las leyes?

Esos son casos excepcionales que pueden ocurrir solo muy de tarde en tarde, i para los cuales no puede haber prevista ninguna medida eficaz en ningun sistema de gobierno, por mas perfecto que se le suponga.

Cuando tal cosa acontece, es decir, cuando un poder, por el abuso de la fuerza, se sobrepone a la lei, no hai mas medio que la fuerza para que los otros poderes puedan compelerlo a encarrilarse nuevamente dentro de la lei, o retirarlo como un estorbo del camino, para colocar otro que se mantenga dentro de los límites señalados a los poderes en quienes la nacion delega el ejercicio de su soberanía, dentro de las prescripciones establecidas en la Constitución i las leyes.

Se comprende que, en esta forma, el Presidente de la República está armado de un poder harto eficaz para

governar al pais e imprimirle enerjía a la administracion pública.

[esto es cabalmente lo que han querido establecer los yankees para escapar a la anarquía de la supremacía de las asambleas, convenciones o congresos, de que presentó tan dolorosos ejemplos la Francia, tanto en su gran crisis del año 1789 como en la revolucion de 1848.

Confirman este propósito las opiniones de los hombres públicos mas eminentes de aquella nacion, entre los cuales citamos en seguida la del mas autorizado de los comentadores de la Constitucion de los Estados Unidos. Dice Story sobre esta materia:

«Se ha sostenido que un poder Ejecutivo enérgicamente constituido, era incompatible con un gobierno republicano. Es difícil encontrar buenas razones para justificar esta opinion, i sus defensores son jeneralmente los hombres que sueñan con una perfeccion absoluta, i consideran como el mejor gobierno aquel cuyos poderes son limitados. Los que han estudiado la historia de las diferentes naciones de los tiempos antiguos i modernos, han tomado en ello otra enseñanza; han aprendido, al contrario, que un poder Ejecutivo fuertemente constituido, es una de las condiciones de buen gobierno. Un poder ejecutivo fuertemente constituido es indispensable para proteger eficazmente al pais contra los ataques estranjeros, al mismo tiempo que para asegurar la ejecucion de las leyes en el interior, i para defender la libertad contra los accesos de la ambicion i de la anarquía.

«Un poder ejecutivo débil lleva consigo una adminis-

tracion débil; i una administracion débil, es una mala administracion; luego, un gobierno mal administrado, por bueno que parezca en teoria, es siempre en la práctica un mal gobierno.»

Hamilton decia sobre esto mismo:

«Si se tuviera razon para afirmar que la república es incompatible con un poder Ejecutivo enérgico, resultaria que la república es un mal gobierno, pues, los buenos gobiernos se aquilatan por la enerjía de su poder ejecutivo.»

Jefferson decia en 1789:

«En nuestras instituciones no es el poder ejecutivo el único ni talvez el principal objeto de mi recelosa desconfianza. La tiranía de las asambleas es en la actualidad i continuará siéndolo por muchos años todavía, el peligro mas terrible. El del poder ejecutivo vendrá a su turno, pero en un porvenir mucho mas lejano.»

Tan acordes estan en esta doctrina todos los partidos i la jeneralidad de los publicistas, que los Presidentes que se han querido apartar de ella, han sido duramente censurados hasta por los órganos mas moderados de la prensa, de los cuales cita el duque de Noailles, el siguiente párrafo, como uno de los mas autorizados:

«En ámbos campos políticos, el acuerdo es casi unánime. Ni la Constitucion, ni el bien del pais le permiten al Presidente reducirse al papel de ser un mero ejecutor de la lei. Su deber le obliga a hacer sentir su accion sobre el Congreso al discutirse los proyectos de lei. Es este

un uso consagrado desde tan largo tiempo, que los amigos del gobierno ya estan acostumbrados, para ocuparse de una lei, a saber primero qué es lo que de ella se piensa en la Casa-Blanca. La abstencion de M. Hayes (el Presidente), el rehusar, por su parte, el empleo de los medios ordinarios para dirijir los actos de la Cámara, ofende a las costumbres establecidas i causa el desarreglo de los negocios públicos. Los partidarios leales del Presidente, no recibiendo de él ni direccion, ni la palabra de orden, se descontentan i desmoralizan; los políticos veteranos encuentran esto chocante; los patriotas de todos los bandos i clases, aunque por razones diferentes, siéntese igualmente desalentados. En una palabra, en las condiciones actuales i tradicionales de la América, esta situacion equivale casi a una ausencia completa de gobierno. »

Cabalmente ha sido esto lo que ha pasado en Chile despues de la revolucion de 1891.

Sea por la preponderancia que, despues del triunfo de esa revolucion, adquirió el Congreso; sea por el fraccionamiento de los partidos que no le permitia al Presidente contar con una base amplia de gobierno en el Congreso, el hecho fué que desapareció casi por completo la accion del gobierno en el Congreso, hasta para hacerse oír en la discusion de proyectos financieros o económicos en que se proponia invertir muchos millones de pesos fiscales en ausiliar bancos particulares, o aliviar el pago de deudas particulares para levantar de su prostracion a la agricultura.

Cuando tales cosas acontecen, verdaderamente que se puede decir, con profundo dolor, como el diario yankee,

que la situación equivale a una casi completa ausencia de gobierno.

Eso es lo que acontece cuando un gobierno carece de convicciones, o cuando el fraccionamiento de los partidos no presenta base para gobernar.

I era lo que le pasaba a Mr. Hayes en los Estados Unidos. Había obtenido la presidencia con un solo voto de mayoría en la lucha electoral; i en tal situación, no se sentía suficientemente fuerte para asumir una actitud perfectamente acentuada.

*
* *

5.—*Energía del poder ejecutivo en la república presidencial.—Diferencia entre el sistema representativo i el presidencial.*—Los publicistas extranjeros reconocen, no ménos que los nacionales de aquel país, la existencia de un poder ejecutivo enérgico en la Constitución de los Estados Unidos, i también reconocen la necesidad de que así sea.

Dice Gladstone:

«Los americanos le entregan el poder a su Presidente, durante cuatro años, tan completamente como nosotros se lo entregamos a la Cámara de los Comunes.»

Esto hace esclamar a Bagehot que los americanos han fundado la república presidencial, como por oposición a la monarquía parlamentaria.

Loboulaye, uno de los mas ilustres comentadores europeos de la Constitución de los Estados Unidos, se expresa así:

«La debilidad del poder ejecutivo es uno de los vicios

que siempre hicieron naufragar en Francia las reformas constitucionales, i es sobre todo el que impidió el establecimiento a firme de la república. No se fijó la atención en que un poder ejecutivo débil e inerte se encuentra en la imposibilidad de hacer respetar las leyes; que las leyes son la garantía de la propiedad i la libertad, i que por el camino de esta falta de garantía, se llega a turbar la seguridad, a interrumpir el trabajo, a intimidar los intereses i a facilitar, por medio de la anarquía, el imperio del absolutismo. Este, es, pues, un problema de los de mas difícil solución.»

Por último el duque de Noailles en su *Cien años de República en los Estados Unidos*, tributa el siguiente elogio a la organización del poder ejecutivo en aquella gran República:

«Todo país que aspira a establecer un gobierno sólido i fuerte, fuera de la fórmula monárquica, se espona a imprevistas aventuras dictatoriales. Hasta hoy, los Estados Unidos han triunfado fácilmente de ese peligro, del cual han sido víctimas tantas otras naciones.»

Lo que dejamos espuesto no alcanza por cierto, a dar una idea completa de lo que es el gobierno en el sistema presidencial; pero será, por lo ménos, lo bastante para que meditemos en los riesgos envueltos en la obra en que desde 1890 estamos empeñados en Chile, de debilitar cada día mas el poder ejecutivo, aniquilando su influencia en el Congreso, que, por sí solo, se va haciendo ménos apto para presentar una sólida base de gobierno, por

causa del fraccionamiento cada día mayor de los partidos.

El estudio del sistema de gobierno parlamentario en que vamos a entrar en el próximo capítulo, contribuirá a aclarar i fijar mas nuestras ideas sobre esta materia.

Antes de pasar a él, dejemos constancia de que al gobierno presidencial se le suele dar impropiamente el calificativo de *representativo*, para distinguirlo del parlamentario.

Tanto el gobierno presidencial, como el parlamentario, son representativos, porque en ámbos se ejerce el poder público por medio de representantes elejidos por los ciudadanos con derecho de sufragio.

Representativo se llama todo sistema de gobierno en que hai representacion nacional por medio del sufragio popular, i ese sistema jeneral se divide en otros dos sistemas particulares, llamados el uno presidencial i el otro parlamentario.

De este último pasamos a ocuparnos en el capítulo siguiente.



CAPITULO III.

El sistema de gobierno parlamentario.

•El primer objeto de un pueblo libre es conservar su libertad; i la libertad se conserva solo estableciendo restricciones constitucionales i justas divisiones de de las funciones del poder político. •—WEBSTER.

1.—*Caractères del gobierno parlamentario.*—*Su diferencia del presidencial.*—El sistema de gobierno parlamentario es la antítesis del sistema presidencial.

Este consiste en el gobierno de la nacion por un Presidente, sin ministros con personalidad política en el Congreso i responsabilidad propia por los actos del Gobierno.

Aquél, en el gobierno de la nacion por medio de los ministros con personalidad política en el Congreso i responsables de todos los actos del Gobierno.

En el sistema presidencial el Presidente o Monarca absorbe por completo a los ministros.

En el parlamentario los ministros absorben a aquél.

En el parlamentario el Presidente ejerce sus funciones con arreglo a la máxima política de Thiers: el rei reina i no gobierna.

En el presidencial el Presidente reina i gobierna; i no solo gobierna absorbiendo la personalidad política de los ministros, sino sin estar sometido a las imposiciones del Congreso, en cuanto a la marcha política de su gobierno i a los actos mas importantes de su administracion.

En el sistema presidencial el Presidente es, como dicen del Presidente de los Estados Unidos algunos publicistas franceses: *un roi en habit noir*.

En el sistema parlamentario el Presidente es, o mas propiamente debería ser, una reina Victoria por cuatro, cinco o mas años, sin mas funciones que la de elejir cada tanto tiempo sus ministros de entre los partidos o círculos políticos que le señala la mayoría parlamentaria.

Veamos cómo acontece esto en la práctica.

Se comprende, a primera vista, que, ya se trate de presidentes, ya de monarcas, no han de ser muchos los que se resignen, estando en tan elevados puestos, a asumir el papel pasivo de elejir ministros dentro de cierto campo político, absteniéndose de tomar la iniciativa para ninguna medida encaminada a realizar el bien de su país, que parece ser la mision especial i casi única para que los presidentes i los monarcas han sido puestos a la cabeza del poder ejecutivo.

Efectivamente, la historia política de las naciones manifiesta que pocos, muy pocos son los jefes del poder ejecutivo que se resignan al papel de meros ejecutores de la voluntad del Congreso.

En la Gran Bretaña misma, tierra clásica del parlamentarismo, no todos los monarcas se han resignado a este papel pasivo que les asigna el sistema parlamentario, a pesar de que los rigores del sistema se han llevado allí hasta el extremo de hacer la siguiente declaración la Cámara de los Comunes:

«Ha llegado el momento de declarar que el participar cualquiera opinion verdadera o supuesta de Su Majestad sobre cualquier *bill*, u otro procedimiento pendiente en cualquiera Cámara de Parlamento, con el fin de influir en los votos de sus miembros, es un delito grave contra el honor de la Cámara, una infracción de los privilegios fundamentales del Parlamento, i un acto subversivo contra la Constitución.»

Esta declaración fué la contestación que la Cámara dió a una carta de Jorge III concebida en estos términos:

«Su Majestad autoriza a Lord Temple para decir que quien quiera que vote contra el *bill de la India*, no solo no es su amigo, sino que lo considera como su enemigo. Si estas palabras no fueren bastante enérgicas, el conde Temple podría usar las que considerase mas fuertes i oportunas».

Hai, en la historia, constancia de la resistencia de varios monarcas ingleses a someterse dócilmente a la política señalada por las mayorías parlamentarias, ya sea disolviendo parlamentos, ya destituyendo a ministros apoyados por la mayoría parlamentaria.

Por esto es que, para que el Congreso pueda compe-ler al Monarca o Presidente a gobernar con la mayoría parlamentaria, se han establecido prescripciones constitucionales que arman al Congreso con la facultad de tomar medidas que hagan imposible la marcha del gobierno.

Para esto se da al Congreso el derecho de aplazar la votacion de los presupuestos i la autorizacion para recaudar las contribuciones, como tambien la autorizacion para el sostenimiento de la fuerza armada.

Se comprende que el jefe del poder ejecutivo a quien se le niegan estos recursos esenciales para el sostenimiento del Estado, queda colocado en la situacion ineludible de someterse al Congreso o verse obligado a abdicar, conforme a la fórmula de Gambetta: *se soumettre ou se démettre*.

¿Cuál es la razon de esta supremacia del Congreso?

Vamos a verla.

* * *

2.—*Razones en que se apoya la supremacia del Congreso.*
—En una república, el Congreso i el Presidente tienen su oríjen en el voto popular, i ámbos desempeñan sus funciones por cierto número de años, en el ejercicio de la soberanía nacional que les ha sido delegada.

Uno i otro representan jenuinamente a la nacion; i por consiguiente, en caso de un conflicto entre esos dos poderes, ni uno ni otro pueden alegar la supremacía; pero como la Constitucion no podria contemplar el caso de un conflicto sin determinar su solucion, haciéndose de ese modo reos los constituyentes de una imprevision que importaria un verdadero delito, se ha establecido que, en el caso de tal conflicto, prevaleceria de un modo indirecto el Congreso; i para esto lo ha armado con las facultades relativas a los presupuestos, las contribuciones i la fuerza armada.

¿Qué razones ha habido para que los constituyentes hayan creido que, en caso de conflicto, debia darse la supremacía al Congreso?

La de conjeturarse que el Congreso, compuesto de muchos miembros, estaria siempre ménos espuesto que el Presidente a dejar de ser el reflejo de la opinion pública; puesto que un solo individuo, en el poder, puede mas fácilmente hacerse el eco de sus pasiones o inclinaciones personales, que una corporacion compuéstá de cien o mas personas, las cuales estan, por otra parte, mas en contacto que el Presidente con la opinion pública.

Con todo, en las monarquías se le confiere al Monarca, en caso de conflicto, el derecho de disolver el Congreso i llamar a nuevas elecciones; i, solo cuando el nuevo Congreso resulta de la misma opinion que el anterior, queda el jefe del poder ejecutivo obligado a someterse a la mayoría parlamentaria, por estar comprobado por la recien-

te eleccion, que aquélla interpreta jenuinamente las aspiraciones de la mayoría nacional.

*
* *

3. —*El Ministerio en el gobierno parlamentario.*—*Inmunitades políticas del Jefe del Ejecutivo.*—Dijimos anteriormente que la supremacía del Congreso está establecida solo de un modo indirecto.

Efectivamente, si las declaraciones del Congreso se refirieran directamente al Presidente, no le quedaria a éste mas recurso que la abdicacion.

Para evitar estas medidas extremas, que siempre son peligrosas, se han establecido los ministerios parlamentarios, que, no emanando del voto popular i no siendo irrevocable su nombramiento durante cierto tiempo fijo, presentan facilidad para removerse, sin ocasionar perturbacion alguna en los poderes públicos.

De esta suerte los ministerios son una especie de puentes alternativos para mantener las comunicaciones i la buena armonía entre el poder legislativo i el ejecutivo, aun cuando, por una eleccion u otras circunstancias, hayan cambiado las opiniones de la primitiva mayoría.

Cuando un ministerio entra en desacuerdo con la mayoría parlamentaria, se organiza otro, i la armonía se restablece entre ámbos poderes; pero, para que esto pueda verificarse sin perturbacion alguna en el juego normal i correcto de ámbos poderes, es indispensable que ni el Congreso hiera en algo, con sus desmanes o declaraciones

al Presidente, ni que éste se comprometa con actos o declaraciones personales.

Por esto es que se dice que la persona del Monarca es inviolable ante el Congreso; esto es, que no debe atacarse al Monarca o jefe del poder ejecutivo; porque los rompimientos directos entre el Congreso i el jefe del poder ejecutivo, llámese Monarca o Presidente, no tienen solucion.

Por otra parte, el partido que ataca a la persona del Presidente se destierra por sí mismo del gobierno; se coloca en la imposibilidad de poder dar solucion a un conflicto que exijiera, por la composicion de la mayoría, que el partido ofensor entrara a formar parte del nuevo ministerio.

En ninguna nacion se ha llevado el parlamentarismo hasta el extremo de exijirle al jefe del poder ejecutivo que dé entrada en el ministerio a aquellas personas que lo hubiesen ofendido o atacado personalmente.

De aquí es que sea tan condenable la conducta de los diputados o senadores que atacan al Presidente de la República o al jefe de la monarquía.

Pero, para que se le guarden estos fueros de tan alto respeto al jefe del poder ejecutivo, es indispensable que éste no tome participacion en acto alguno que contrarie las tendencias políticas de la mayoría parlamentaria, o en actos administrativos en que aquél asuma responsabilidad personal, o se haga solidario de sus subordinados.

Así, si el Presidente de la República se comprometiere personalmente en actos de su intervencion oficial en ma-

teria electoral, comprometeria tambien su puesto; porque la situacion no se salvaria con la dimision del ministerio, desde que, a pesar del retiro de éste, quedaria viva en el gobierno la raiz del mal o desacuerdo con el Congreso.

Es, pues, un deber sagrado del Presidente, bajo el régimen parlamentario, no comprometerse personalmente en ningun acto o declaracion contraria a las tendencias políticas de la mayoría parlamentaria, como lo es tambien el no hacer causa comun con los ministros u otros funcionarios que se hallan en desacuerdo con el Congreso.

*
* *

4.—*Consecuencias funestas de que el Jefe del Ejecutivo haga causa comun con los ministros en minoría.*—En Chile ha acontecido el caso de que, no ya la mayoría parlamentaria, sino el Ministerio apoyado por ésta le pidiera al Presidente la separacion de un intendente i de un prefecto de policía sindicados de intervencion en materias electorales; i el Presidente se negase con estas palabras: «No consentiré que se sacrifique a los buenos i leales amigos que me han acompañado en la buena i en la mala fortuna.»

Esta declaracion trajo por consecuencia la renuncia del Ministerio; i no estando el Presidente dispuesto a organizar otro, de acuerdo con las tendencias políticas de la mayoría parlamentaria, ni siendo posible la marcha del Gobierno sin el acuerdo de esa mayoría, el Presidente decretó la clausura de la sesiones extraordinarias en octubre 1890, para no volverlas, ni a abrir, ni pedirles los pre-

supuestos, que solo el Congreso puede conceder; por lo cual el Presidente de la República, acorralado entre quebrantar la Constitución o someterse al Congreso, optó por lo primero, decretando los presupuestos; lo que provocó una revolución que fué encabezada con la siguiente declaración de la mayoría parlamentaria, levantada en armas en nombre de la defensa de los fueros del Congreso:

«En mérito de las consideraciones precedentes, nosotros, miembros del Senado i de la Cámara de Diputados de Chile, invocando al Supremo Juez del Universo, en testimonio de la rectitud de nuestras intenciones, con el objeto de restablecer el régimen constitucional, asegurar la tranquilidad interior, atender a la comun defensa i afirmar los beneficios de la libertad i de las leyes, en nombre i por autoridad del pueblo que representamos, solemnemente declaramos:

«1.º Que el Presidente de la República, don José Manuel Balmaceda, está absolutamente imposibilitado para continuar en el ejercicio de su cargo, i en consecuencia, que cesa en él desde este día.

«2.º Que estan igualmente imposibilitados para reemplazarlo sus ministros del despacho i los consejeros de Estado que han sido sus cómplices en los atentados contra el orden constitucional.

«I, en consecuencia, designamos a don Jorje Montt para que conduye a la acción del Congreso, a fin de restablecer el imperio de la Constitución.

«Santiago, a 1.º de Enero de 1891.»

Este ruidosísimo i desastroso rompimiento entre el Con-

greso i el jefe del Poder Ejecutivo, terminó con el triunfo de la revolucion i el trájico sacrificio del Presidente Balmaceda.

¡Sirvan esos luctuosos acontecimientos de leccion eterna para mantener la armonía entre el Congreso i el Presidente de la República!

*
* *

5.— *Uso de los apremios para obligar al ejecutivo a cambiar gabinete.*—El recurso de aplazar los presupuestos o las contribuciones no lo emplean las mayorías parlamentarias sino en casos mui escepcionales, en que se llega hasta los extremos de apremios que acusan una situacion sumamente peligrosa, susceptible de un choque entre un poder que tiene la facultad de dar recursos legales para gobernar, i otro poder que dispone de la fuerza para tomarlos violentamente, cuando se los niegan.

Evitar choques tan peligrosos es un deber patriótico a que no pueden sustraerse los poderes públicos, sin hacerse reos de un crimen de efectos tan desastrosos para el país.

Así, en el caso que terminó con la revolucion del año 1891, principiósse por declarar en ámbas Cámaras, en una forma un tanto intemperante, que, no estando formado el Ministerio con elementos de la mayoría parlamentaria, no tenia la confianza del Congreso.

Poco despues se acordó el siguiente apremio:

«La Cámara de Diputados, ejerciendo la facultad que le confiere la Constitucion Política de la República i el

artículo 72 de su Reglamento, acuerda aplazar la discusión de la lei que autoriza el cobro de las contribuciones, hasta que el Presidente de la República nombre un Ministerio que dé garantías de respeto a las instituciones i merezca por ello la confianza del Congreso Nacional.»

*
* *

6.—*Abusos de las minorías.*—A fines de 1885 i principios de 1886 pasó cabalmente todo lo contrario con las contribuciones: la minoría, por medio de procedimientos violentos, se alzó contra la mayoría parlamentaria e impidió que se votaran las contribuciones, a pesar de que, durante los muchos días con que se alargó su discusión, habia pasado el plazo de la autorizacion para cobrarlas, i por consiguiente ésta estaba suspendida, i con ella el uso de los recursos para gobernar al país.

En tal situacion, la minoría asumió contra el Presidente Santa María una actitud análoga a la que el Presidente Balmaceda asumió con la mayoría parlamentaria del año 1890.

Esa actitud atentatoria contra los fueros de la mayoría, sin los cuales no hai gobierno posible, merece la mas dura condenacion, en nombre del gobierno parlamentario, que tan alto proclamaron los que, con las armas en la mano i arriesgando sus vidas, lo defendieron en la revolucion del año 1891.

I sin embargo, estos defensores abnegados de los fueros parlamentarios en 1891, fueron, en su gran mayoría, los mismos que en 1885 i 1886 habian atacado tan ruda i

obstinadamente esos mismos fueros de la mayoría parlamentaria. ¡Cuán cierto es que los hombres políticos proceden las mas veces i en ocasiones mui solemnes, no por convicciones, sino dejándose arrastrar por situaciones en que los envuelven los intereses o compromisos políticos!

Entre nosotros las convicciones políticas estan todavía mui poco arraigadas; i de ahí es que no deja de ser frecuente ver políticos que, con corta difereucia de tiempo, defienden; ora el gobierno presidencial, ora los fueros parlamentarios; ora estan por la lei de las mayorías, ora se ponen al servicio de la obstruccion de las minorías.

*
* *

7.—*Casos de lucha entre el Ejecutivo i el Congreso para cambiar una situacion política.* — Hai muchos casos—i éstos son los mas jenerales—en que, para conseguir una modificacion en el rumbo político del Gobierno, por medio de una modificacion ministerial, basta con una simple manifestacion de que el Ministerio no refleja las tendencias políticas de la mayoría parlamentaria; de que la Cámara desea que se haga política en tal o cual sentido; o bien que a un asunto de grave importancia se le dé tal o cual rumbo o solucion distinta de la que se sabe que querria el Ministerio.

Pero, cuando se sabe que el Presidente o Monarca está dispuesto a desentenderse de esas manifestaciones indirectas, las declaraciones asumen un carácter mas espresivo i a veces conminatorio, tales como las que en 1877 empleó la Cámara de Diputados francesa con el Pre-

sidente Mac-Mahon, que reaccionaba contra la República.

Hé aquí la primera declaración lanzada para amparar al Gabinete de Julio Simon, agredido por el Presidente Mac-Mahon, para abrirle paso a la reacción:

«La Cámara, considerando que le importa, en la crisis actual i para cumplir el mandato que ha recibido de la nación, recordar que la preponderancia del poder parlamentario, ejercido por medio de la responsabilidad ministerial, es la primera condición del gobierno del país por el país, que las leyes constitucionales han tenido a bien establecer;

«Declara que la confianza de la mayoría no será concedida sino a un gabinete libre i resuelto a gobernar siguiendo los principios republicanos, únicos que pueden garantizar el orden, la prosperidad i la paz en el exterior; i pasa a la orden del día.»

A pesar de esa declaración, deshízose Mac-Mahon del Ministerio republicano de Julio Simon; organizó uno reaccionario presidido por el duque de Broglie, al cual la Cámara de Diputados clavóle la siguiente banderilla:

«La Cámara de Diputados, considerando que el Ministerio formado el 17 de mayo por el Presidente de la República, del que es jefe el duque de Broglie, ha sido llamado a los negocios contrariando la lei de las mayorías, que es el principio del gobierno parlamentario...

«Declara que el Ministerio no tiene la confianza de los representantes de la nación, i pasó a la orden del día.»

El gobierno contestó a esa declaración con la disolución de la Cámara.

Hecha la nueva elección i habiendo resultado una gran mayoría republicana, renunció el Ministerio de Broglie. El Presidente Mac-Mahon organizó un ministerio que se presentó a la Cámara con la siguiente declaración:

«El Presidente de la República ha creído de su deber confiar la dirección de los negocios públicos a hombres extraños a los últimos conflictos, independientes de todos los partidos, a hombres que deben i quieren, durante su mandato, quedar fuera de las luchas políticas.»

La Cámara no dió cuartel, i contestó con el siguiente rompimiento de relaciones:

«La Cámara de Diputados; considerando que, por su composición i orígenes, el Ministerio del 23 de noviembre es la vejación de los derechos parlamentarios;


«Que, en consecuencia, no hace mas que acelerar la crisis que desde el 16 de mayo pesa tan cruelmente sobre los negocios,

«Declara que no puede entrar en relaciones con el Ministerio; i pasa a la orden del día.»

El Ministerio tuvo que renunciar, cediendo su lugar a uno de las filas de la mayoría; i poco tiempo despues, Mac-Mahon abdicó la presidencia, por haberse hecho su situación incompatible con el gobierno parlamentario.

Dados a conocer los caracteres culminantes del sistema parlamentario, así como lo dimos en el capítulo anterior

respecto del presidencial, pasemos ahora a estudiar a cuál de estos dos sistemas pertenece el gobierno constitucional-representativo establecido en la Constitución Política de Chile.





CAPÍTULO IV.

Nuestro sistema constitucional de gobierno.

•Art. 1.º — El gobierno de Chile es popular representativo.

•Art. 3.º — La soberanía reside esencialmente en la nación, que delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución. — CONSTITUCION POLITICA DE CHILE.

1.— *Gobierno popular representativo.*— *República constitucional representativa.*— La declaración de que el gobierno de Chile es *popular representativo*, es algo vago, que no dice nada determinado, por cuanto en el derecho público no corresponde a ninguna forma determinada de gobierno: ni siquiera expresa si los constituyentes quisieron establecer la república o la monarquía, puesto que hai monarquías, como Béljica por ejemplo, cuya forma de

gobierno es popular representativo, desde que sus poderes públicos tienen origen en la Constitución i representantes elejidos por el pueblo.

Forma mas precisa para interpretar el pensamiento de nuestros constituyentes, habria sido la de que el gobierno de Chile está constituido en una república constitucional-representativa. Esto se desprende, mas adelante, del contexto mismo de los artículos de la Constitución, como se ve en el artículo tercero, en el cual está declarado que la soberanía reside en la nación, quien delega periódicamente su ejercicio en las autoridades o poderes establecidos en la misma Constitución.

Como estos poderes son elejidos por la nación i por períodos determinados de tiempo, queda con ello bien establecido que la forma de nuestro gobierno es la de una república constitucional representativa.

Hemos dicho, en el capítulo primero, que la forma de gobierno constitucional representativo se divide en dos sistemas: el presidencial i el parlamentario.

¿A cuál de estos dos sistemas pertenece nuestra forma de gobierno?

Nuestra Constitución no lo dice; porque esta clase de leyes fundamentales no tienen por objeto dar definiciones de derecho público, sino establecer la forma orgánica en que quedan constituidos los poderes públicos; de modo que, para saber cuál sistema de gobierno establece una Constitución, hai que examinar cómo están constituidos en ella los poderes públicos, i cuáles son las relaciones establecidas entre ellos.

Hemos dicho, en el capítulo tercero, que lo que constituye el sistema parlamentario es un gobierno en el cual el jefe del poder ejecutivo está representado en el Congreso por ministros responsables, quienes asumen la dirección del gobierno político a nombre de la mayoría parlamentaria; de la cual es su expresión genuina el Ministerio; de tal suerte que, cuando éste deja de ser el intérprete o ejecutor de la política de esa mayoría, véase en el caso de renunciar i dejar libre el paso para que llegue al poder otro ministerio que corresponda a las tendencias políticas de la mayoría predominante en el Congreso.

Añadimos todavía que en el sistema parlamentario, para compeler al Ejecutivo a que gobierne con un ministerio de las mismas tendencias de la mayoría, el Congreso está autorizado para dar o aplazar los presupuestos, las contribuciones i la subsistencia de la fuerza armada.

Veamos si en nuestra Constitución existen o nó estos requisitos del gobierno parlamentario.

*
* *

2.—*Caractéres parlamentarios de nuestra Constitución.*—Desde luego, encontramos que los ministros están instituidos en nuestra Constitución; i que ésta establece que todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el ministro del respectivo departamento, «i no podrán ser obedecidos sin este esencial requisito.»

Este precepto comparte la autoridad del poder ejecutivo entre el Presidente i los ministros.

El Presidente sin ministros no puede gobernar; porque sus órdenes no son obedecidas, si no llevan la firma del ministro del respectivo departamento.

He ahí la base del sistema parlamentario, tan diferente de la del sistema presidencial, i aun opuesta a ésta.

Se completa la institucion de los ministros parlamentarios con el precepto de que son responsables, ante el Congreso, personalmente de los actos que cada uno de ellos firmare, e *in solidum* de los que acordare todo el Ministerio; i de que ademas son acusables ante el Senado por los delitos que cometan en el ejercicio de su cargo, o por no haber cumplido las leyes.

Tienen, ademas, los ministros el derecho de concurrir a las sesiones del Congreso i tomar parte en sus debates, en lo cual se establecè que son ellos los encargados de defender la política i los actos administrativos del poder ejecutivo.

¿I cómo no habian de serlo, cuando son ellos los responsables de la política i de los actos del Presidente de la República?

Ademas de estos caractéres, relativos a los ministros, tan acentuados del sistema parlamentario, contiene la Constitución de Chile abundancia de medios compulsivos para obligar al Presidente a gobernar con la mayoría del Congreso.

Estos medios son las facultades siguientes:

Votar anualmente los presupuestos.

Autorizar el cobro de las contribuciones cada diez i ocho meses.

Fijar cada año la fuerza de mar i tierra.

Permitir que residan tropas en la ciudad donde funciona el Congreso.

Todas estas facultades son otros tantos medios compulsivos de que dispone el Congreso para obligar a gobernar con ministerios inspirados en las mismas ideas políticas de la mayoría parlamentaria; porque el aplazamiento para resolver oportunamente cada una de estas cosas, pone al Gobierno en la imposibilidad de existir, si no restablece su acuerdo con el Congreso, por medio de un ministerio cuyas ideas esten en armonía con los de la mayoría parlamentaria.

* * *

3.—*Exajeracion de la preponderancia del Congreso.*— Tal vez no hai otra Constitucion en el mundo que ponga en las manos de los cuerpos legislativos tantos medios de compeler al Gobierno a mantenerse constantemente en armonía con el Congreso.

La jeneralidad de las Constituciones ponen en manos de aquél—i aun esto suele ser discutible—la facultad del aplazamiento de los presupuestos i la de fijar anualmente las fuerzas de mar i tierra.

Esto solo obliga al Ejecutivo a acudir al Congreso dos veces en cada año, en demanda de un voto que siempre implica la confianza de éste en la política de aquél.

La necesidad de pedir todavía autorizacion para recaudar las contribuciones i para que puedan residir tropas dentro de la ciudad donde funciona el Congreso, obliga al Gobierno a acudir en demanda de ese mismo

voto de confianza dos veces mas en el año, lo que hace un total de cuatro veces, que son otras tantas provocaciones o tentaciones para abrir un debate jeneral sobre la política del Gobierno; lo cual es sumamente perjudicial, especialmente para las naciones de la América latina, que adolecen de la monomanía de la política de partido, en la que ocupan casi todo el tiempo que deberian consagrar a tener una buena administracion, en lugar de llevarse casi todo el año absorbidas por debates parlamentarios que no tienen por objeto contribuir al buen gobierno del país, sino a poner estorbos para que no se pueda gobernar.

*
* *

4.—*Abusos en la práctica de la precedente exajeracion.*— Es necesario reconocer que, bajo este aspecto, la Constitucion Política de Chile es una de las que mas se presta para que, no solo los partidos, sino hasta los círculos políticos, estorben i esterilicen la accion de gobierno.

I todo esto está reagravado todavía por defectuosos reglamentos para el réjimen interno de ámbas Cámaras; mediante los cuales diariamente pueden los diputados i senadores absorber todo el tiempo de las sesiones en nimiedades de política casera de partido, llamados incidentes; en los cuales estan tan envidados los congresales, que no les gusta oír otra cosa que estos debates en que día a día se estropea a los ministros, como condicion *sine qua non* para que pueda existir el réjimen parlamentario, que, para no pocos diputados i aun senadores, no es un siste-

ma de gobernar bien al país por los partidos dirigidos por sus hombres mas eminentes, sino un procedimiento negativo, puesto en uso para impedir que nadie pueda gobernar, i para provocar, por consiguiente, la anarquía, o por lo ménos el relajamiento de los elementos que con su labor útil i eficaz deberian contribuir al buen gobierno de la nacion.

Todo esto está todavía mas exajerado por la influencia perniciosa de la prensa, que, con la exajerada publicidad de los discursos parlamentarios, foménta este vicio de la verbosidad política en que, no pocas veces, no se persigue otra cosa por los oradores, que ver reproducidos en estenso sus discursos en los diarios, aun cuando sepan anticipadamente que con ellos no van a conseguir mas que hacer perder el tiempo que el Congreso tiene el deber de emplear en dictar leyes útiles para el país.

La manía de los discursos, de los debates e incidentes políticos, ha tomado tales proporciones en Chile, que diariamente se ocupa la mitad o los tres cuartos de la sesion, i no pocas veces la sesion entera, en hablar solo de frivolidades que no tienen interes alguno para el país.

Otras veces, si se presenta alguna cuestion política de grande importancia, que afecta a la situacion de los partidos con relacion al Gobierno, se la prolonga por treinta o mas días, aun cuando tengamos el ejemplo de los grandes parlamentos, tales como el de Francia i el de la Gran Bretaña, en los cuales las mas graves cuestiones en que se compromete la existencia de un ministerio, i en que el debate debe terminar por un voto de confianza, no duran mas que un par de días.

Entre nosotros pasa todo lo contrario; porque, en aquellas sollemnes ocasiones, no solo hablan los *leaders* de los partidos, como es de uso en el régimen parlamentario, sino todos los que tienen alientos para pronunciar o leer un discurso que no pocas veces no alcanza a ser leído por haberse cerrado el debate, a causa de la fatiga i aburrimiento; i entónces se publica en los diarios, abusando de la santa paciencia de este público a quien se le educa para politiquero, ofreciéndole todos los días *in extenso* la lectura perniciosa de todo aquello en que las Cámaras pierden su tiempo deplorablemente, contribuyendo con ello a desacreditar el sistema parlamentario ante la opinión de mucha jente que se llega a formar la idea de que este sistema no consiste en otra cosa que en hacer estériles las labores del Congreso, por medio del abuso de la palabra i por la consagración casi esclusiva de los diputados a promover día por día incidentes vulgarmente inspirados en las pequeñeces de la política de partido.

Todo lo que llevamos dicho manifiesta que la Constitución política de Chile contiene los elementos de un exagerado parlamentarismo; puesto que obliga al poder ejecutivo a acudir al Congreso no ménos de cuatro veces en cada año, en demanda de los recursos o medios indispensables para la subsistencia del gobierno i para la existencia misma del Estado; lo cual da lugar a que las Cámaras pasen todo el año preocupadas de estorbar la acción de gobierno en cada uno de estos casos, provocando, para cada uno de ellos, estensísimas discusiones, en las cuales, aunque no se empeña el debate con elementos suficientemente poderosos para producir cambios en la situación

política, se espera que imprevistamente pueda enredarse el Ministerio en alguna dificultad que obligue a algún cambio de hombres en él, sin cambiar en nada los rumbos políticos: cosa muy ajena a los propósitos del sistema parlamentario; porque éste en ningún caso se propone perturbar la acción de gobierno para producir en él cambios de hombres, dejando intacta su marcha política, sino cambios de rumbos que correspondan a las tendencias políticas de la mayoría parlamentaria.

*
* *

5.—*Dudas i luchas para afirmar el sistema parlamentario en la práctica.*—Empero, aun cuando sea tan claro, tan resaltante, el carácter de exagerado parlamentarismo de nuestra Constitución, no han faltado grandes debates i grandes luchas a mano armada para decidir si, según nuestras prescripciones constitucionales, el sistema de gobierno representativo de Chile es presidencial o parlamentario.

I aun ha habido un Presidente que, envuelto en un peligroso conflicto con el Congreso, creyó que la Constitución de Chile no estatua nada sobre esta materia, i que dejaba a cada uno de los poderes públicos en libertad de optar por el sistema de gobierno que mas eficazmente se prestare para la defensa de sus prerrogativas, pudiendo pronunciarse por el sistema presidencial o el parlamentario.

Bajo la influencia de esta errónea convicción, díjole en un manifiesto solemne a la nación:

«El Presidente de la República en cumplimiento de sus deberes i en uso de sus prerrogativas constitucionales, opone al Congreso una resistencia indeclinable.

«Gobierno representativo (presidencial) o gobierno parlamentario, éste es el dilema. Opto por el gobierno representativo (presidencial) que ordena la Constitucion.»

Hai en esta declaracion varios errores que es necesario exhibir, poniéndolos en evidencia, a fin de evitar que haya en lo futuro quien se deje seducir por ellos.

En primer lugar, el presidente Balmaceda dice que *opta* por el gobierno *representativo*, porque éste es el que *ordena* la Constitucion.

Si tal cosa ordena la Constitucion, el Presidente de la República no tiene la libertad de optar, sino el deber de someterse a ello; porque ningun poder público opta por lo que está establecido e impuesto en la Constitucion, sino que está obligado a someterse dócilmente a ello. No someterse, equivale a revolucionarse contra la Constitucion.

En segundo lugar, se incurre en el error de creer que gobierno representativo es gobierno presidencial.

Ya dejamos explicado, en otro lugar, que gobierno representativo es aquel en que los poderes públicos estan desempeñados por representantes elejidos por la nacion; i esta forma de gobierno comprende dos sistemas: el presidencial i el parlamentario.

Decir que se opta por el gobierno representativo no resuelve la cuestion, porque en éste está comprendido tanto el presidencial como el parlamentario.

Parece evidente que incurrió en la equivocación de atribuirle al gobierno representativo la significación de presidencial: error en que suelen incurrir no pocos escritores i oradores políticos.

Como nuestra Constitución dice que «el gobierno de Chile es popular representativo», dedujo el Presidente, dentro de la confusión en que él incurrió, que lo que la Constitución establece es el gobierno presidencial, en el cual el Presidente no tiene ministerios parlamentarios formados en obediencia a los rumbos políticos de la mayoría del Congreso, sino solo para servir de secretarios al Presidente e interpretar su política, sin estar sometidos a lo que piense el Congreso.

En tercer lugar, la forma de gobierno establecida en la Constitución no consiste en la definición mas o ménos exacta de un artículo de ella, sino en las facultades que le confiere a cada uno de los poderes públicos, i en las relaciones que establezca entre ellos.

La prueba mas evidente de que la Constitución no establece el gobierno presidencial, es la de que, para pronunciarse por él, el Presidente tuvo que principiar por romper con la Constitución, decretando los presupuestos, que aquélla establece que el Ejecutivo no puede tenerlos de otro modo que concedidos por el Congreso, así como las contribuciones i la fuerza armada, todo lo cual constituye los elementos constitucionales mas formidables del sistema de gobierno parlamentario.

No falta quien sostenga que fué el triunfo de las batallas de Concon i la Placilla lo que dejó establecido que el gobierno de Chile es parlamentario: error que confunde

un precepto constitucional existente e innegable, con la confirmacion misma de ese precepto por un hecho de armas.

Aun cuando la revolucion de 1891 no hubiera triunfado, habria sido parlamentario el sistema de gobierno establecido hasta esa fecha en nuestra Constitucion.

Lo que sí habria acontecido, seria que el triunfo del Gobierno habria dado lugar a que se reformara la Constitucion i se estableciera en ella el gobierno presidencial, por el cual, con el nombre de representativo, habia optado el Presidente Balmaceda ántes de contar con un triunfo que no le favoreció.

Manifestado ya cuál es el sistema del gobierno establecido en nuestra Constitucion, dedicaremos los dos capítulos siguientes a manifestar cómo estan constituidos el Congreso i el Poder Ejecutivo, i cuáles son los defectos de que adolece la constitucion de éstos, para que pueda funcionar correctamente el sistema parlamentario, siquiera con el buen éxito obtenido en la Gran Bretaña, a pesar de los defectos con que está establecida la forma representativa en esa monarquía.



CAPITULO V.

El Congreso.

•Hoy es un principio reconocido que todo acto político de los Ministros es susceptible de ser discutido i censurado en cada Cámara del Parlamento. La Cámara de los Comunes, dice May tiene el derecho de dar su opinión al Gobierno sobre el ejercicio de sus funciones; i si sus advertencias no fueren atendidas, tiene el poder de la censura i la acusación; i después de todo ella tiene en sus manos los cordones de la Bolsa del Estado.— A. Todd.— (Lord Derby i Russell *Hansard's Debates*).

•En 1848 reapareció la teoría jacobina de la omnipotencia legislativa, «esa vieja mentira que se todo nos ha perdido», como ha dicho con tanta exactitud Laboulaye. I el país, empujado de la anarquía a la dictadura, había creído combatir por la libertad.—DUQUE DE NOAILLES. (*Cien años de Rep. en los E. U.*)

1.—*Influencia del Congreso en el sistema parlamentario.*
—Llegamos a uno de los capítulos—o propiamente al capítulo—mas interesante para el parlamentarismo: el Congreso, del cual se dice que, en ese sistema de gobier-

no, es omnipotente, fundándose esta errónea creencia en el dicho vulgar, atribuido a los ingleses, de que el Parlamento todo lo puede, ménos cambiar los sexos.

El estudio atento de la organizacion constitucional i de las prácticas del Parlamento en el Reino Unido de Gran Bretaña, nos dará el convencimiento de que, en aquella tierra clásica del parlamentarismo, no se abusa de sus facultades como en otras naciones, cuyas imitaciones viciosas desacreditan con sus defectos al sistema parlamentario.

La base del sistema parlamentario es, sin duda, el Congreso; porque, por medio de él, influyen en la direccion del gobierno los representantes de la nacion; i siendo éstos los hombres eminentes del país, vienen a constituir, de estè modo, una participacion en el gobierno de las mas altas inteligencias, en quienes el pueblo ha depositado su confianza.

Un sistema de gobierno en que así toman participacion representantes tan conspicuos de la nacion, no puede ménos que ser uno de los que mas se acercan al ideal del buen gobierno: el reinado del derecho.—(Ahrens. *Curso de Derecho Natural*).

Estudiémos cómo debe influir el Congreso, dentro del sistema parlamentario, en la direccion del gobierno del país.

Ya hemos manifestado en el capítulo tercero la influencia tan grande que el Congreso tiene en la marcha política aun administrativa del gobierno, en aquellas naciones cuya Constitución coloca en manos de aquél el presupuesto, las contribuciones i el consentimiento para soste

ner la fuerza armada, i aun, como en Chile, para que pueda residir ésta en la ciudad donde funciona el cuerpo lejislativo.

Es evidente que un Congreso que dispone de estos elementos indispensables para la existencia del Estado, tiene en sus manos la vida de los ministerios.

De aquí es que se ha reconocido la necesidad de que éstos se organicen con elementos políticos que estén en la corriente de ideas de la mayoría parlamentaria.

Organizados en esta forma los ministerios, puede tener la seguridad el poder ejecutivo de que no le faltará el concurso del Congreso para gobernar.

Organizarlos en un sentido diametralmente opuesto, significa empeñarse en buscar obstáculos invencibles para no poder gobernar.

Organizar los ministerios con elementos sin filiacion política i que pretendan satisfacer a la mayoría i a la minoría de las Cámaras, no es mas que crear un gabinete utópico, efímero, sin ningun apoyo en el Congreso, i que, por consiguiente, cualquier día, de un papirote, se le puede derribar.

Es verdad que en algunas circunstancias escepcionales suelen los Congresos tolerar esos gabinetes sin filiacion acentuada; pero eso no constituyé un precedente que forme regla, sino que es una escepcion aplicable a situaciones que se presentan solo de tarde en tarde.

* * *

2.—*Los cuatro órdenes de funciones del Congreso: lejislativa, económica, inspectiva i política.*—Para darnos cuen-

ta del papel que ejerce el Congreso en el sistema de gobierno parlamentario, debemos prestarles atención a las funciones que en él desempeña.

En el sistema meramente representativo, en que las Cámaras casi en nada pueden fiscalizar al Gobierno, tal como acontece en Alemania, Austria i algunas otras naciones europeas, las facultades del Congreso estan limitadas casi solo a la funcion lejislativa; pero en el sistema parlamentario, i aun en el presidencial, tiene otras funciones mas que conviene distinguir con toda claridad, para evitar confusiones que dan lugar a prácticas viciosas, muy perjudiciales para el correcto funcionamiento del parlamentarismo.

«Importa rectificar la equivocacion de suponer, de un lado, que el Parlamento es un órgano para el desempeño de la funcion lejislativa i nada mas; i de otro, que tiene una puramente política, siendo así que, a la par de ellas, fácil es observar una económica i otra de inspeccion sobre el poder ejecutivo. Cuando el Parlamento dicta una disposicion que ha de ser regla de vida para la comunidad, como, por ejemplo, una lei de minas o un código penal, lejisla; cuando aprueba el presupuesto anual, obra como representante del país; pero en cuanto éste, al constituir un Estado, tiene el deber de suministrar los recursos económicos de que ha menester para su subsistencia como tal; cuando en su seno se hacen al poder ejecutivo preguntas sobre asuntos administrativos, ejerce una inspeccion sobre aquél, i cuando por medio de un voto de confianza o censura apoya a un Gobierno o lo

derriba, lleva a cabo un acto político.»—(Azcarate. *Régimen Parlamentario*).

Hai, pues, que reconocer cuatro órdenes de funciones en el Congreso.

La funcion lejislativa: dictar leyes para la organizacion del Estado i ejercicio de los derechos civiles i políticos de las personas.

La funcion económica: autorizar el cobro de las contribuciones i los gastos necesarios para el sostenimiento del Estado.

La funcion inspectiva o de fiscalizacion: investigar todo lo relativo a los servicios públicos e inversion de los fondos destinados a su sostenimiento.

La funcion política: emitir votos para aplaudir o reprobar los rumbos políticos del Gobierno, para que los modifique, o alentarlos para que se mantenga en ellos o los acentúe mas firmemente.

La funcion lejislativa reconoce dos límites: uno, fijado por la Constitucion, i del cual no le es permitido pasar al lejislador. Otro, por la moral i la justicia, que obliga al lejislador, no solo a respetar la Constitucion i las leyes, sino a no hacer nada que pueda ser contrario al interes jeneral de la patria i al respeto sagrado e infranqueable que se debe tener en todas ocasiones por el imperio del derecho i de la justicia absoluta.

La funcion económica no tiene mas límite que el de dictar las leyes para crear los impuestos exigidos por el sostenimiento del Estado, dentro de los gravámenes proporcionales que pueden soportar los contribuyentes, sin

perjudicar con ellos a la produccion particular, que constituye la fuente orijinal de la riqueza pública.

La autorizacion de los presupuestos tiene que estar limitada por el monto mismo de los impuestos establecidos.

La funcion económica toma el carácter de funcion política en los casos en que se niegan o aplazan las contribuciones o presupuestos, para compeler al Gobierno a que efectúe un cambio de gabinete en armonía con las tendencias o rumbos políticos de la mayoría parlamentaria.

Por razones de buen orden económico, en la Gran Bretaña, no le está permitido al Parlamento tomar la iniciativa para proveer ningun gasto público, ni para aumentar los gastos propuestos por la Corona. En un capítulo separado nos ocuparemos especialmente en esta importante materia.

La funcion inspectiva no tiene límites, puede decirse, porque abarca todos los ramos del gobierno i administracion pública.

Sobre esta materia dice A. Todd, tratando del gobierno parlamentario de la Gran Bretaña:

«Los límites, dice May, dentro de los cuales puede el Parlamento, o cada Cámara, constitucionalmente, ejercer su fiscalizacion sobre los actos del Ejecutivo, estan definidos por la práctica, conforme a principios fundados sobre una distribucion equitativa, en un estado libre i en una monarquía limitada. No tiene el Parlamento ninguna inspeccion directa particularmente sobre ningun servicio administrativo en particular. Puede ordenar la pre-

sentacion de documentos para informarse bien; puede investigar la conducta de los funcionarios públicos sobre la manera cómo se cumple o debiera cumplirse cualquiera funcion gubernativa; pero no puede dar órdenes ni instrucciones a ningun funcionario ejecutivo en lo conveniente al cumplimiento de sus deberes. Su influencia sobre el ejecutivo se ejerce indirecta, però no ménos eficazmente, por intermedio de los ministros responsables de la Corona. Estos ministros reglan los deberes de cada departamento de Estado, i de los deberes que a cada uno de aquellos les incumbe, son responsables tanto ante el Parlamento, como ante la Corona. Si el Parlamento desapruaba un acto político del Gobierno, los ministros deben conformarse a su opinion, bajo pena de perder la confianza del Parlamento. De este modo, la Cámara de los Comunes, convertida en poder preponderante de la lejislatura, ha podido, sin exeder sus facultades constitucionales, fijarle el rumbo o la direccion del Gobierno e inspeccionar o fiscalizar la administracion ejecutiva de todos los negocios públicos.»—(*Const. Hist.*)

* * *

3.—*Límites de la funcion inspéctiva.*—En nuestro derecho constitucional, el Congreso no tiene otra restriccion para discutir los negocios públicos, que la de hacerlo en sesion secreta, cuando se trate de negocios internacionales i el Gobierno así lo exijiere. (*Constitucion*, art. 73, n.º 19).

El derecho constitucional de la Gran Bretaña, ni los

reglamentos de sus Cámaras establecen reglas para ejercer este derecho de inspección o fiscalización; pero en la práctica se cifien respetuosamente a consideraciones establecidas en favor de los ministros, que conviene se den a conocer entre nosotros para servir de modelos que moderen la ola siempre creciente de exigencias contrarias a los mas elementales respetos que deben guardarse a los representantes de uno de los poderes públicos emanados de la soberanía nacional.

La regla que le prohíbe al Parlamento cualquiera usurpación de la autoridad del Ejecutivo, se sujeta a las prácticas siguientes:

«Es indispensable que el Parlamento sea debidamente informado de todo lo que pueda ser necesario para explicar la política i la dirección del Gobierno en todo el Reino; i cada cierto tiempo el Gobierno les comunica a las Cámaras informes completos sobre todas las materias de servicio público. En efecto, es en el seno del Parlamento donde se hacen las declaraciones oficiales, donde dan los ministros sus informes sobre la política, ningun acto del Parlamento debe apoyarse en declaraciones políticas hechas en otra parte. (*Hansard's Debates*, v. 230 páj. 1814.

«Consideraciones de política jeneral i una sabia apreciación de los intereses del Estado exigen, sin embargo, a veces, que las informaciones o datos pedidos por miembros del Congreso sean rehusados. Déjase esto a la discreción i responsabilidad jeneral de los ministros. Este principio es sistemáticamente reconocido en todos los debates parlamentarios; si no se procediera así, seria imposible

un gobierno honroso i seguro. Cada vez que los servidores responsables de la Corona declaran que una informacion pedida por el Parlamento no podria darse sin perjuicio del servicio público, o por otras razones superiores, la Cámara no debe insistir. (*Mirror of Parliament*, 1828 páj. 108). I si el Gobierno se opone a la presentacion de ciertos documentos, porque son de un carácter privado o confidencial, no está puesto en uso insistir para obtenerlos; lo contrario podria admitirse solo en circunstancias excepcionales e imperiosas.» (Véase, Lord Hathertone. *Memorias sobre las circunstancias que se produjeron en 1834*, páj. 93-95).

«Así mismo, si el Gobierno declara que un debate sobre una materia dada no podria tener lugar, sin inconveniente i sin resultados desagradables para el servicio público, (*Hans D.* v. 128 páj. 1109, 1185), o que implicaria por parte del Ministerio, la obligacion de expresar una opinion que seria prematura o peligrosa darla a conocer, el debate no debe tener lugar». (*Mirror of Parl.* 1831, páj. 1109, 1184 &).

«Ademas, se consideraria del todo irregular comunicar al Parlamento copias de despachos o comunicaciones dirigidas por un Secretario de Estado al Gobierno de un departamento británico, ántes de que aquel a quien le haya sido dirigido, no haya acusado recibo. Pero seria tambien faltar al respeto del Parlamento el comunicar anticipadamente al público, por medio de la prensa, informaciones importantes destinadas a alguna de las Cámaras. (*Mirror of Parl.* 1838 páj. 5824 &). Empero, es de uso frecuente entregar a la prensa copias anticipadas de in-

formas oficiales, a fin de darles una publicidad inmediata. (*Hans. D.*, v. 131. páj. 637 &).

«El sistema que consiste en depositar en la mesa de la Cámara los informes que ciertos funcionarios dirijen a los departamentos del poder Ejecutivo, es mas censurable.» (*Hans D.*, v. 131, páj. 637 &). La Cámara no debería insistir «en que se le presentaran documentos concernientes a estudios preliminares de algunas medidas en proyecto.» (Lord C. Paget Sec. del Almir) Si insistiese la Cámara en la presentacion de esos documentos, sucedería que en lugar de los documentos que hoi se presentan, es decir, informes confidenciales dirigidos al Gobierno manifestando hasta en sus menores detalles, la opinion de los funcionarios, dada franca i libremente para ilustrar al jefe del departamento, tendríamos un sistema de informes preparados para poder ser presentados públicamente en la mesa de la Cámara de los Comunes; i esos informes tendrian entónces que ser completados con anexos especiales para el uso único del jefe del departamento. (M. Disraeli, *Ib.*, v. 193 &). Algunas veces los informes confidenciales de los funcionarios del Gobierno se han depositado en la mesa de la Cámara, con el objeto de preparar a la opinion pública i tambien al Parlamento, para inclinarlo a votar alguna grave medida o créditos considerables; pero, en jeneral, creo que este procedimiento no debia aceptarlo la Cámara (M. Disraeli, *Ib.*, v. 178, páj. 154),

«La Administracion ha rehusado asociarse a las mociones sobre presentacion de documentos, presentados sea bajo la forma de órdenes, o de indicaciones dirigidas

a la Corona, en los casos de no existir funcionarios públicos que tengan la obligacion de proporcionar las informaciones o copias pedidas. En tales circunstancias, es del todo preferible que la Cámara no dé tales órdenes sin proveer al mismo tiempo el modo de ejecutarlas.» —(*The Speaker*, Ib., 1836, p. 887.)

«Rehúsase a veces la presentacion de estos documentos a causa de su volúmen i del tiempo que se necesitaria para prepararlos. (*Mirr. of Parl.*, 1837, p. 601.) A fin de descartar esta objecion, es mui de desear que los miembros del Parlamento, ántes de presentar una mocion pidiendo informes mui voluminosos, se entiendan con el departamento respectivo, para saber si los documentos que piden, pueden ser reemplazados por otros ménos voluminosos.» (Ib., 1829, p. 1900.)

«Algunas veces, cuando los informes que se piden no son netamente de importancia jeneral para ser publicados a costa del Estado, se transmiten a la Cámara cuando el miembro de ella que los pide, o la parte interesada, toma a su cargo los gastos de comunicacion o impresion, o de las dos cosas a la vez. (*Hans D.*, v. 197, p. 1887.) Empero, no es costumbre oponerse a la peticion de datos solo por el trabajo i el gasto que impondria su presentacion, aun cuando no existan fondos disponibles para remunerar a las personas que se empleen en dar cumplimiento a la orden de la Cámara. (*Mirror of Parl.*, 1830, sess. páj. 501.) De hecho el Parlamento ha establecido la práctica de exigir a todos los funcionarios, de cualquier grado que sean, los informes que la lei no les obliga a proporcionar i para cuya presentacion no existe

remuneracion. «Esto puede ser considerado como un derecho establecido por la costumbre i ejercido en atencion al interes jeneral. Si, en raros casos, se ha acordado una remuneracion a los empleados para acelerar el trabajo, no hai duda alguna de que ningun funcionario público tiene derecho para rehusar obediencia a la órden de la Cámara miétras no se le haya pagado su trabajo, i la cuestion de remuneracion no es admisible entre el empleado i el Parlamento.» «Todo funcionario ocupa su puesto bajo la inspeccion del Parlamento, i, por consiguiente, está obligado a proporcionar los informes que éste le pida. Correspóndele al Ejecutivo decidir, despues, si el empleado tiene o nó derecho a úna remuneracion por su trabajo.» (Ib., 1841, p. 2199.)

«Los ministros de la Reina no son solamente los fieles guardianes de las prerrogativas de la Corona en el Parlamento, sino que les incumbe tambien defender la libertad de los súbditos i los intereses particulares de las asociaciones que no tienen representantes directos en el Parlamento, contra las tentativas de este último de ejercer una autoridad arbitraria e ilegítima». (Véase la discusion de la Cámara de los Comunes sobre el Antiguo Monuments Bill. *Hans D.*, v. 218, p p. 279-595. Respecto de la doctrina constitucional de los Estados Unidos, sobre la inviolabilidad de los derechos privados, véase la sentencia del juez Miller en 1874. *Wallace's United States Supreme Court Reports*, p. 662.)

«En consecuencia, el Gobierno ha resistido invariablemente a todas las tentativas hechas por las Cámaras, con el objeto de obtener por medio de órdenes emanadas de ellas

mismas, o por comunicaciones dirigidas a la Corona, documentos o informaciones relativos a negocios particulares (*Mirror of Parl.*, 1830, p. 449 &.), o de aprobar el nombramiento de comisiones de investigacion sobre negocios particulares i personales (*Hans D.*, v. 201, p. 71). No podria procederse de otro modo sino en vista de la presentacion de pruebas que permitiera presumir un delito que exigiera una investigacion parlamentaria. (*Mirror of Parl.*, 1831-2, p. 1237). Esta regla comprende los casos de establecimientos particulares de educacion subvencionados con fondos públicos. (*Ib.*, 1836, p. 873). Aplícase tambien a los negocios de compañías particulares i a «establecimientos públicos que no reciben subvencion de los fondos públicos». (*Mirr. of Parl.*, 1837-8, páj. 3672 &.)

«Pero sir Robert Peel i lord John Russell han espuesto con toda claridad, en el asunto de la Academia Real, que el derecho de inspeccion del Parlamento no puede limitarse «solo a los establecimientos públicos subvencionados con fondos fiscales»; porque, «cuando un establecimiento ha sido creado para ayudar al adelantamiento de las artes, o de cualquiera otro objeto de interes estrictamente público, aun cuando esos establecimientos no reciban subvencion del Estado, no se le podria negar a la Cámara su derecho de inspeccion». (*Mirr. of Parl.*, 1839, p p. 4238, 4503 &.)

«Mas tarde, sir Roberto Peel declaró que «cuando el Parlamento ha acordado privilegios particulares a las compañías de bancos, de ferrocarriles, tiene aquel el derecho de pedir a estas compañías los informes que estime

necesarios sean conocidos con relacion al bien público.» (*Mir. of Parl.*, 1829, p. p. 1805, 1834). Segun él, el principal objeto de estos informes en que «si se debe obtener todos los informes exigidos por el interes jeneral, al mismo tiempo es necesario evitar toda intervencion vejatoria en el detalle de esos negocios i empresas.» (*Mirr. of Parl.*, 1840, p. 484 &.)

«Ademas, ninguna mocion fundada en la comunicacion de documentos puede contener materias que se presten a discusion, ni afirmar hechos de que la Cámara no tenga conocimiento oficial. (*Hans. D. v.* 218, p. 2,023.)

«Es de regla en el Parlamento que ningun documento pueda presentarse a la mesa de una ni de otra Cámara, sin justificar razones suficientes en su apoyo.»—(LORD MELBOURNE. *Mir. of Parl.* 1838, p. 5,387). Es incorrecto pedir la presentacion de documentos solo para favorecer intereses o proyectos de particulares, a ménos que sea para tomarlos como base de una discusion parlamentaria, o para facilitarla. (*Ib.* 1831, p. 2,248). El Gobierno ha rehusado comunicar documentos, a no ser que estuvieren destinados a servir de base para una discusion. (*Ib.* 1839, p. 4,422 D.)

«Las pájinas precedentes servirán, lo espero, para esplicar claramente la posicion constitucional del Parlamento en sus relaciones con las prerrogativas del Gobierno. Sin negarle a cada Cámara el derecho teórico de dirigir comunicaciones a la Coróna pidiendo informaciones o documentos, o de abrir investigaciones por medio de comisiones especiales (*selects committees*) sobre toda clase de materias; esas pájinas manifiestan los grandes incon-

venientes que resultarian de la tentativa hecha por el Parlamento de invadir a los ministros de la Corona en el campo, propio de ellos, de los detalles del Gobierno, con mas la inoportunidad de pedir documentos que los consejeros responsables de la Corona estiman que deben ser rehusados, i todavia el carácter injustificable de cualquiera injerencia del Parlamento en los negocios particulares, sea en los individuos, sea en los cuerpos constituidos, cuando no hai una causa justa e inescusable para ello.

En tanto que un ministerio conserve la confianza del Parlamento, es imprudente i poco hábil intervenir en las materias administrativas. Los que son directamente responsables de la direccion de los negocios públicos, son tambien los que deben poseer los datos e informaciones necesarios para conducirlos bien. El Parlamento ejerce una fiscalizacion directa sobre los ministros, por medio de los cuales se trata de todos los negocios. Tiene aquél derecho de investigar todo agravio o abuso del poder, sea de parte de los ministros o de otros funcionarios públicos. Puede tambien espresar su opinion sobre cualquier acto del Gobierno; y acontece frecuentemente que una simple manifestacion de la opinion del Congreso sobre una medida ministerial defectuosa, aun cuando no sea traducida en una mocion formal, basta para inducir al Gobierno a modificarla, conformándose a las ideas manifestadas en la Cámara. (Véase el caso de la discucion de los *warrants* de la tesorería, relativos a letras de cambio no pagadas. Sesion de la Cámara de los Lores del 24 de Feb. 1859.) Pero esto no tiene el carácter de una tentativa de la legislatura de usurpar las funciones del Ejecutivo, o por la

Cámara de los Comunes de imponer sus opiniones sobre una cuestion o negocio administrativos, sin tener en cuenta las del Gobierno o de la otra Cámara; tal procedimiento tenderia a destruir la armonía que debe existir constantemente entre los diversos poderes del Estado, i a hacer pasar la autoridad ejecutiva, de manos de los ministros responsables, a las de una democracia irresponsable, que escapa a toda fiscalizacion.»

*
* *
*

4.—*Equilibrio del Congreso i del Ejecutivo en el gobierno parlamentario.*—Nos hemos detenido en algunos detalles de las prácticas del Parlamento británico respecto del ejercicio de su funcion inspectiva, porque es aquella nacion la que da la norma de lo que es i debe ser el parlamentarismo clásico, el parlamentarismo que, sin debilitar al Gobierno para el ejercicio bien concebido de su funcion ejecutiva, asegura la influencia de la nacion, por medio de sus representantes en la direccion de los negocios públicos i de la política jeneral del país.

El conocimiento de las prácticas del Parlamento británico es de mui benéfica influencia en los países que se rijeu por el parlamentarismo; porque, en la jeneralidad de ellos, i especialmente entre nosotros; se ha establecido o implantado un sistema sumamente vicioso, plagado de defectos prácticos que mas bien estorban, que facilitan la funcion de gobierno.

En vista de estos resultados, llégase a creer que el parlamentarismo es un sistema de gobierno que, en la práctica, no puede dar buenos resultados; i se cree tambien

que, si los da en la Gran Bretaña, es porque la índole de esta nacion se presta especialmente para este sistema de gobierno, estimado ya, por muchos, como inaplicable a las naciones que carecen del mismo modo de ser i hábitos políticos de la nacion inglesa; pero lo que no se estudia es, si el parlamentarismo establecido prácticamente en Chile, en Francia, en España, etc., es el mismo que rige en el Reino Unido de la Gran Bretaña.

El estudio que llevamos hecho, ha puesto de manifiesto cuán diferentes son nuestras prácticas parlamentarias de las del parlamentarismo británico; i, mas adelante, en los capítulos relativos a la organizacion de los ministerios, a las contribuciones i gastos, al aumento o disminucion de la fuerza armada, a la creacion o supresion de servicios públicos o empleos, a la contratacion de empréstitos, a la emision de papel-moneda, a la construcción de grandes obras públicas i a todo acto en que se pueda comprometer el crédito del Estado o los recursos fiscales, veremos que el parlamentarismo británico no anula, ni siquiera debilita la accion del Ejecutivo, sino, al contrario, es el sistema que mas lo robustece, dándole en todas esas importantísimas materias la iniciativa únicamente al Gobierno, i obligándolo a asumir la responsabilidad efectiva, no solo de su direccion, sino tambien la responsabilidad política i moral por su falta de iniciativa o de convicciones para empujar activamente el progreso nacional i promover todas las medidas que requiere el buen gobierno del país en el interior i en el exterior.

Cuando estudiemos cada uno de esos puntos, que distribuiremos en varios capítulos, quedará de manifiesto

que el parlamentarismo genuino es el que no esteriliza las labores del Congreso, ni perturba, ni debilita la funcion ejecutiva del Gobierno, como el bastardo parlamentarismo que tenemos planteado entre nosotros i cuya mision parece que no fuera la que todos los poderes públicos tienen de facilitar la accion de todos ellos, sino que fuera la de estar, día a día, presentándole escollos al poder ejecutivo para que sus ministros tropiecen i se disloquen i derrumben, aun cuando la oposicion que provoca todas esas dificultades carezca de fuerzas para recoger la herencia de los ministros caidos, i tomar a su cargo el gobierno.

Ese no es el objeto del genuino sistema parlamentario, tal como el que, con éxito tan prestigioso, funciona en la Gran Bretaña.

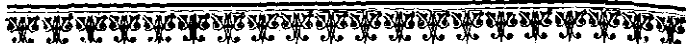
Al contrario: una de sus bases fundamentales es la de que la oposicion tiene la mision de contribuir al buen gobierno de la nacion, i no debe estorbar la obra de sus adversarios en el Ejecutivo, sino impedirle que sea contraria al bien jeneral del país.

La mision de la oposicion en el parlamentarismo no es la de hacer imposible la accion de sus adversarios en el gobierno, sino la de obligarlos a gobernar bien; i si se resisten a ello, denunciarlos ante la opinion pública para que ésta les retire su apoyo i se pronuncie por los que estan fuera del poder; i entónces, solo entónces, cuando la oposicion se ha hecho mayoría por haberse atraído la adhesion de la opinion, es cuando, dentro del réjimen parlamentario, le es permitido provocar la caida del ministerio; es decir, cuando aquélla está completamente

preparada con fuerzas parlamentarias suficientes para constituir una nueva mayoría i sacar de sus filas un ministerio que reemplace al de sus adversarios.

Pero nada mas contrario a los fines del parlamentarismo que la viciosa táctica de aquellos partidos de oposicion que, sin tener esperanza alguna de constituir mayoría en las Cámaras, llévanse diariamente provocando dificultades que, sin producir un cambio en la situacion política, perturban la labor ejecutiva a que, en el interior i en el exterior, tiene que vivir consagrado todo ministerio; i que, sin desmedro del propio prestigio de la oposicion, no puede ésta estorbar, cuando carece de fuerzas parlamentarias para constituir una mayoría de gobierno.

En los capítulos siguientes completaremos lo que nos resta por decir del papel que en el sistema parlamentario desempeña el Congreso. Mientras tanto, dejemos establecido que este sistema no consiste, como algunos piensan equivocadamente, en la supremacía del Congreso, «en la existencia de un Parlamento omnipotente, sin límites ni contrapeso», sino, al contrario, en el equilibrio entre ámbos poderes, de suerte que el legislativo no pueda absorber al ejecutivo, i viceversa. Por eso es que en el sistema británico, si el Congreso tiene en su mano el fijar el rumbo político del Gobierno, éste tiene en la suya, en cambio, la restriccion del Congreso para tomar, en su funcion legislativa, la iniciativa en una cantidad de materias sumamente importantes i que hacen un papel de primer orden en la vida política, económica i administrativa del Estado.



CAPITULO VI.

El Presidente.

«Un poder ejecutivo débil lleva consigo una administración débil; i una administración débil es una mala administración; luego, un Gobierno mal administrado, por bueno que parezca en teoría, es siempre en la práctica un mal Gobierno.»— STORY.— (*Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos*).

«Por su propia naturaleza el poder ejecutivo es tan absorbente, atrae hacia sí tan fácilmente a todas las fuerzas de una nación, que las mayores dificultades de una Constitución están en organizar un poder ejecutivo que no sea invasor.»— LA BOULAYE.— (*Historia de los Estados Unidos*).

1.—*Condiciones de energía del poder ejecutivo.*— El punto mas vulnerable que la crítica de los tratadistas de derecho público ha señalado en el sistema parlamentario, tal como está implantado en Francia, en Chile i otras na-

ciones, es la debilidad del poder ejecutivo, por falta de atribuciones que le pongan freno a la omnipotencia del Congreso, i le permitan desplegar una accion enérgica en la administracion pública.

Dice Summer Maine a este respecto:

«El rei constitucional, al decir de M. Tiers, reina pero no gobierna. El Presidente de los Estados Unidos gobierna, pero no reina. Estaba reservado al Presidente de la república francesa no reinar ni gobernar.»

Pero esta critica no se refiere al parlamentarismo británico, al parlamentarismo jenuino, sino a una imitacion sumamente deficiente i defectuosa de ese parlamentarismo, tal como la forma establecida en Chile i Francia; en la cual efectivamente se le ha dado al Congreso un poder absorbente, aun en materias que no vacilamos en calificar como peligrosas para el gobierno del Estado.

Será necesario reformar los defectos de la mala imitacion del parlamentarismo ingles implantado en esas dos naciones, si se quiere evitar que sus resultados lleguen a ser de funestas consecuencias; pues no se puede dejar en manos de un Congreso irresponsable la facultad de tomar la iniciativa para aumentar los gastos públicos, crear empleos, aumentar los sueldos, construir grandes obras públicas, aumentar la fuerza armada, contraer empréstitos, emitir papel-moneda, sin correr el peligro de que de estas cosas abuse una colectividad irresponsable, que, especialmente en lo relativo a la hacienda pública i materias económicas, no puede su iniciativa ilimitada inspi-

rar la misma confianza que la del Ejecutivo, vijilada i fiscalizada por el Congreso.

No puede decirse que sea débil ni carezca de los medios eficaces para gobernar bien, un poder ejecutivo que, dentro del sistema parlamentario, sea el único que tenga la facultad de tomar la iniciativa para que el Congreso pueda discutir leyes sobre las importantes materias a que acabamos de hacer referencia.

El que en algunas naciones se haya establecido un sistema de gobierno al cual se le da el nombre de parlamentario, porque el Ejecutivo gobierna por medio de ministerios en que la mayoría parlamentaria señala los elementos políticos que deben componerlo, i a quienes derriba cuando dejan de corresponder a las tendencias o rumbos de esa mayoría, no es una razon para que a tal forma de gobierno le sea aplicable jenuinamente el calificativo de parlamentario, desde que le falta una condicion de primer órden: la del equilibrio de los poderes por medio de restricciones que refrenen la omnipotencia del Congreso i le impidan tomar la iniciativa en materia de gastos públicos i compromisos del crédito nacional; i que, una vez tomada la iniciativa por el poder ejecutivo, le impidan tambien ir mas allá del máximo de la iniciativa tomada por el Gobierno.

Esa condicion es de primera importancia en el parlamentarismo británico, para mantener el equilibrio entre el poder legislativo i el ejecutivo; i lo es tambien para evitar el descalabro económico a que está espuesta una nacion entregada en absoluto a un poder colectivo, irresponsable i sin freno alguno que lo contenga en materias

tan susceptibles de que en ellas se sacrifiquen inconscientemente mui grandes intereses del Estado, al interés de la política o al apego de doctrinas o teorías, a cuya aplicación uno, cuando no tiene la responsabilidad del gobierno, se inclina, aun cuando impongan mui costosos sacrificios que pueden llegar a tener las proporciones de un desastre nacional.

*
* *

2.—*Influencia del Jefe del Ejecutivo en la dirección del Gabinete.*—Para que el parlamentarismo pueda tener el nombre de tal en la práctica, es indispensable establecerlo con las mismas restricciones que, en la Gran Bretaña, le impone al Parlamento, i con las mismas prerrogativas que le reconoce al poder ejecutivo.

Pero se alega que el poder ejecutivo se compone del ministerio i del Presidente o Monarca; i que siendo, en el sistema parlamentario, impuesto el ministerio por el Congreso, i pudiendo ser aquél derribado por éste, quien verdaderamente gobierna en el poder ejecutivo es el ministerio, i no el jefe de ese poder.

Ello, hasta cierto punto, es cierto; porque la base del sistema parlamentario es el gobierno del país por medio de los hombres mas eminentes de los partidos, que son los que deben entrar a formar los gabinetes parlamentarios, i no las mediocridades o personalidades sin significación política, que no le imprimen carácter al ministerio, ni ante los partidos, ni ante la opinión pública.

Jamas podrá estar descontenta una nación de que se

la gobierne por medio de los hombres mas eminentes del partido a quien apoya la mayoría nacional, constantemente identificados aquéllos con las aspiraciones de la opinion pública; ni jamas podrá dar malos resultados un gobierno puesto en tales manos.

Por otra parte, hai que considerar que el ministerio, ademas de tener la confianza del Parlamento, debe contar tambien con la del jefe del poder ejecutivo; i por lo tanto, tiene que compartir el gobierno con éste. I esto es lo corriente en la práctica, hasta el punto de que el gabinete, aunque salido de las filas, de las entrañas mismas de la mayoría, mui luego entra en mas intimidad con el Presidente o Monarca que con aquélla, i se identifica mas con el poder ejecutivo que con el legislativo, a no ser cuando el jefe de aquél pretende romper la armonía con la mayoría parlamentaria, para lo cual no podria contar con el concurso de ningun gabinete, dentro del ejercicio correcto del parlamentarismo; i el jefe del ejecutivo veríase luego encerrado en el dilema de Gambetta: *se soumettre ou se démettre*; o bien tendria que romper con las instituciones, rebelarse contra ellas i proclamar la dictadura; lo cual, tarde que temprano, tiene que traer consigo la caída del Presidente o Monarca rebeldes, a mas de cargar con el anatema de la opinion, que maldice al que, pasando sobre las instituciones, provoca el rompimiento a mano armada de los poderes públicos o de los partidos que abandonan la discusion i la propaganda, para imponerse por el bruto imperio de la fuerza.

No es tampoco exacto que en la práctica los ministros tiendan, por lo jeneral, a prescindir del jefe del po-

der ejecutivo, aun para tomar medidas de mui considerable importancia.

Veamos algunos ejemplos de lo acontecido a este respecto en la Gran Bretaña.

Sabido es que en el reinado de la reina Victoria está la época en que ha llegado a su apogeo el gobierno parlamentario en aquella gran nacion.

Fué aquella eminentísima reina uno de los modelos mas acabados que sea dable esperar en materia de un jefe del poder ejecutivo en el gobierno parlamentario.

Pues bien, un dia se encontró lord Palmerston, Ministro de Relaciones Exteriores, con el siguiente memorandum:

“La Reina exige:

“1.º Que lord Palmerston manifieste distintamente lo que propone en cada caso, para que la Reina sepa, con igual claridad, a qué presta su sancion real.

“2.º Una vez concedida su sancion a una medida, que ésta no se modifique arbitrariamente por el Ministerio. Tal procedimiento tendrá que ser considerado como una falta de sinceridad para con la Corona, falta que mereceria el justo ejercicio del derecho constitucional que asiste a la Reina para separar al respectivo Ministro.

“Espera ser informada de lo que ocurre entre el Ministro i los embajadores estranjeros, ántes de adoptarse medidas importantes fundadas en esas negociaciones; recibir los despachos estranjeros a su debido tiempo, i que se le envíen los borradores para su aprobacion, con anticipacion bastante para enterarse de su contenido ántes de que se les dé curso.”

Ese memorándum es del año 1850; i es sabido que no quedó reducido a una mera fórmula; porque, habiendo lord Palmerston, en diciembre de 1851, aceptado el golpe de Estado de Napoleon III en una conferencia verbal con el embajador frances en Lóndres, sin consulta previa a la Reina ni al gabinete, fué separado de su puesto de Ministro de Relaciones Exteriores.

*
* *

3.—*Diferencia entre el poder ejecutivo de una república i el de una monarquía.*—No puede negarse que la forma genuinamente parlamentaria es mas adaptable a una monarquía constitucional que a una república; porque un monarca destinado a reinar toda su vida i con el derecho de transmitirle el poder a sus herederos, está obligado a buscar i admitir los medios para que durante su reinado, que puede ser de muchos años, pueda marchar siempre de acuerdo con la opinion pública, siguiendo todas las evoluciones de ésta, por medio de los ministerios parlamentarios que alternativamente pasan por el poder.

Esto no puede efectuarse con la misma facilidad respecto de un Presidente elegido solo por cuatro o seis años i obligado a gobernar a su país con el programa político que le ha servido, como candidato, de base para su campaña electoral, i que es el compromiso que lo liga a la mayoría nacional que lo elevó al poder para que fuera a realizar ese programa.

¿Cómo podrá cumplirlo si, siendo liberal el Presidente, en la primera renovacion del Congreso resulta una ma-

yoría conservadora que le derriba el gabinete liberal i lo obliga a gobernar con otro conservador?

¿Ni cómo concebir, por otra parte, que un Presidente, elegido solo por cuatro o cinco años, vaya a la presidencia condenado a no realizar ningun programa propio, i a hacer durante ese corto espacio de tiempo el papel de una reina Victoria?

A la verdad que en un régimen parlamentario, como el establecido en Chile, si se le cumpliera estrictamente, seria intolerable el papel del Presidente de la República.

No acontece lo mismo con el régimen parlamentario de la Gran Bretaña; porque ya hemos visto que las disposiciones constitucionales le reservan al poder ejecutivo la iniciativa de los proyectos de lei concernientes a una gran cantidad de materias de capital importancia para el Estado, que, enalteciendo considerablemente la funcion ejecutiva, le presentan una labor sumamente amplia en todos los proyectos de lei relacionados con los intereses del Estado, i robustecen, por este medio, su influencia en el Congreso.

* * *

4.—*Cómo se ha robustecido el poder ejecutivo en el sistema parlamentario.*—No han faltado tratadistas que, estudiando el defectuoso e incompleto régimen parlamentario establecido en Francia, hayan declarado que el parlamentarismo es incompatible con la república; que, para asegurar la existencia de ésta, hai necesidad de implantar en ella el sistema de gobierno presidencial,

por el estilo del que rige en los Estados Unidos de América.

Evidentemente que tienen razón, si se trata de un defectuoso i deficiente régimen parlamentario en que el Congreso ejerce la función legislativa sin freno de ningún género; pero no la tienen tratándose del parlamentarismo genuino, de aquel en que, como en la Gran Bretaña, tiene por base, no la omnipotencia del Congreso, sino el equilibrio entre el poder legislativo i el ejecutivo, poniéndole al primero cortapisas en ciertas materias que constituyen prerrogativas con las cuales el poder ejecutivo contrapesa, hasta cierto punto, el imperio de primer orden que el Congreso tiene en el sistema parlamentario.

«Si se tuviera el derecho, decía Hamilton, de afirmar que la república es incompatible con un poder ejecutivo enérgico, sería, en tal caso, un mal gobierno la república, pues la calidad de un Gobierno se mide por la fuerza de su poder ejecutivo.»

Otro tanto podría decirse del parlamentarismo; i efectivamente, de él se dice esto mismo; pero ello no es aplicable al parlamentarismo genuino, tal como el implantado en la Gran Bretaña, sino a las imitaciones febles que funcionan malamente en otras naciones.

Esto ha dado lugar a que se haya generalizado la idea de que el régimen parlamentario es incompatible con el funcionamiento de un poder ejecutivo vigoroso, i aun que la democracia lo sea también con la organización de gobiernos fuertes, capaces de asegurar la estabilidad política de las naciones.

He aquí lo que dice el duque de Noailles (*Cien años de República en los Estados Unidos*):

«Apénas ha quedado comprobada la victoria de la democracia en algunas naciones, cuando ya esas mismas naciones están empeñadas en encontrar, por razón i por instinto, los medios de fortificar al poder ejecutivo, reducido a ser tan débil, que el órgano político i social indispensable, el gobierno, ha perdido toda su eficacia.»

Para salvar de este peligro de la impotencia del Ejecutivo, se aconseja a las repúblicas parlamentarias optar por la república presidencial; es decir, por el sistema de gobierno de los Estados Unidos, que, como hemos visto en capítulos anteriores, se caracteriza por el vigor i la independencia del poder ejecutivo concentrado independientemente en el Presidente.

Hai, pues, dos medios de establecer un poder enérgico en las repúblicas.

El primero es el fundar en ellas el régimen presidencial. El segundo consiste en la implantacion del sistema parlamentario británico, con todas las prerrogativas que allí tiene el poder ejecutivo.

Ahora, ¿es realizable este cambio de sistema en naciones como las repúblicas de la América latina?

Problemática nos parece la contestacion a esa cuestion, mientras en esas naciones no quede profundamente arraigado el hábito de guardar un respeto sagrado al ejercicio del derecho electoral; porque, mientras los gobiernos sud-americanos esten dominados por el feisimo

vicio de conculcar ese derecho electoral, no hai posibilidad en sus respectivas naciones de plantear la república presidencial, cuyo carácter dominante es la independencia del poder ejecutivo.

*
* *

5.—*Dificultades del gobierno representativo en las naciones donde no está prácticamente garantido el derecho electoral.*—Ahora bien, ¿a dónde iria a parar ese poder independiente en las naciones sud-americanas cuyos presidentes estén enviciados con el abuso de intervenir en las elecciones?

Si hoy, bajo la fiscalización del Congreso, falsifican la voluntad de la mayoría nacional por medio de fraudes o violaciones electorales, ¿qué no sería cuando desapareciera el freno hoy ineficaz de esa fiscalización?

Esto quiere decir que la base de la república presidencial es la educación política de la nación, de modo que en ella llegue a quedar profundamente arraigado el deber de respetar religiosamente el ejercicio del derecho electoral.

Sin esto, no hai república presidencial posible, ni es posible tampoco la parlamentaria, en el sentido del clásico parlamentarismo británico; porque las prerrogativas que en este sistema tiene el poder ejecutivo, pueden conferirse solo en aquellas naciones que dan prácticamente garantías inmovibles de su respeto al derecho electoral, i de hacer una verdad en la práctica de la doctrina de que el sistema parlamentario consiste en el

gobierno de las verdaderas i legítimas mayorías, por medio de sus mas grandes hombres.

¿I cómo entregarle el gobierno a la verdadera mayoría nacional, cuando los gobiernos por sus violencias, i los partidos por sus fraudes, falsifican o escamotean el legítimo resultado de las elecciones populares?

He ahí el grande escollo para el establecimiento honrado del jenuino parlamentarismo, del parlamentarismo que, como en la Gran Bretaña, le asegura a la nacion un buen gobierno, constantemente inspirado en realizar las aspiraciones legítimas de sus gobernados i en dejarles campo espedito para que, por el solo juego libre de sus instituciones, se realicen todas sus aspiraciones de reformas, o solucionen los grandes problemas nacionales.

Esta falta de respeto al ejercicio del derecho electoral hace tambien que no sea posible la planteacion en las repúblicas sudamericanas i en las naciones europeas que adolezcan de ese mismo defecto, de la facultad del ejecutivo para disolver las Cámaras i mandar que se efectúen nuevas elecciones, en los casos en que se presenta un conflicto entre el Congreso i el Presidente de la República.

Presentado el caso de uno de esos conflictos, el Presidente puede alegar que el Congreso—o sea su mayoría—se han apartado de la opinion pública; i como aquél sostiene que es el Presidente quien no está de acuerdo con la opinion, se hace indispensable consultar al pais, ordenando que se efectúen nuevas elecciones que manifiesten por quién está la mayoría nacional.

Mas, ¿cómo saberlo cuando el fraude o la violencia falsifican el verdadero resultado de las urnas electorales?

Falsificada la fuente orijinal de los poderes públicos, es evidente que éstos no aparecen lejitimamente representados en el Congreso; i de aquí resulta que, no solo el sistema presidencial i el parlamentario no son posibles en las naciones donde predomina la corrupcion electoral, sino que la república misma no lo es; porque la república no es otra cosa que el gobierno representativo constituido por medio de representantes o delegados elegidos periódicamente, bajo la base del ejercicio libre del sufragio, respetado, bien garantido.

Pero, ¿qué república cabe allí donde la corrupcion electoral de los gobiernos o de los partidos falsifica el resultado de las elecciones, haciendo que donde las urnas electorales dicen elocuentemente A, aparezca fraudulentamente que dicen B?

En tales condiciones el gobierno representativo es imposible; porque estan adulteradas las fuentes orijinales de donde nacen los poderes que deben ser representados.

Cuando en una nacion existe esa corrupcion de las fuentes del poder, es inútil detenerse en estudiar tales o cuales sistemas para tener buenos gobiernos.


Ninguno lo será, miéntras no llegue a restablecerse la pureza de las fuentes orijinales del poder.

Por eso el respeto sagrado al derecho electoral es la base de todo buen gobierno.

Para conseguirlo, es necesario que las autoridades amparen ese derecho con todo jénero de garantías, i que los

partidos se depuren de todos los vicios i corruptelas con que acostumbran falsificar el acto solemne de la delegacion del ejercicio de la soberanía nacional.

Nos restaria todavía hablar, en este capítulo, de otra prerrogativa del Presidente, que aumenta la eficacia del poder ejecutivo i contrapesa, en parte, la omnipotencia del Congreso: el veto presidencial; pero como ésta es una materia que se presta a consideraciones de alguna estension, la reservaremos para tratarla mas adelante en capítulo separado.





CAPÍTULO VII.

El Ministerio.

•El Gabinete es nombrado por la Corona, pero se compone exclusivamente de hombres de Estado cuyas opiniones, sobre las cuestiones mas importantes de actualidad estan, en su mayor parte, en armonia con las de la mayoría de la Cámara de los Comunes.—MACAULAY.—(*Hist. de Ingl.*)

•Hoy se miraría, si no como absolutamente inconstitucional, como un acto muy grave, un cambio ministerial provocado por la sola voluntad del Jefe del Estado.—FRANQUEVILLE.—(*El Gob. i el Parl. británicos.*)

1.—*Consideraciones jenerales sobre la organizacion de los ministerios.*—La organizacion de los ministerios i modificaciones parciales de su personal es tan defectuoso en Chile, se operan tan sin obedecer a ningun sistema de gobierno, ni a convicciones políticas de ningun jénero, que para manifestar cómo se organizan i modifican los

ministerios, dentro del sistema parlamentario, vémonos en el caso de reproducir en este capítulo los procedimientos establecidos i reconocidos en la Gran Bretaña sobre esta materia; los cuales son de grande autoridad, por ser aquélla la nacion donde funciona correctamente el jenuino parlamentarismo, i con un éxito tan satisfactorio que Macaulay ha llegado a decir de él:

«Por medio de ministerios así constituidos i renovados es como el gobierno ingles ha sido, durante mui largo tiempo, conducido con un espíritu lleno de sabiduría de la Cámara de los Comunes. I sin embargo, el gobierno ha estado exento, cosa rara, de los vicios característicos de los gobiernos dirigidos i casi administrados por asambleas numerosas, tumultuosas i divididas por los partidos.»

I, cosa mas rara todavía i mui propia solo de los ingleses, esos ministerios del Reino Unido de la Gran Bretaña no tienen existencia constitucional, ni siquiera existe una lei que los haya creado: son solo una creacion de las costumbres políticas.

«El Gabinete (lo mismo que el puesto de Primer Ministro) es un rodaje desconocido en la lei, i no ha sido hasta aquí reconocido por ningun *Act of Parliament*, es decir, que no tiene el carácter de cuerpo constitucional; sus decisiones, como tal, carecen de autoridad: es simplemente una asamblea de ministros reunidos para discutir negocios públicos importantes. Sin embargo, hasta hoy es universalmente reconocido como una parte esencial de la

organizacion política de la Inglaterra; i segun la expresion de Lord Campbell, «en el funcionamiento práctico de la « Constitucion, un cuerpo distinto, definido, que sometido a su soberano, está investido del gobierno ejecutivo « del pais,» sin lo cual la monarquía no podria existir.» (A. Todd.—*El Gob. Parl. en Ingl.*)

Apesar de esta existencia meramente consuetudinaria del ministerio en aquella gran nacion, sus prerrogativas son respetadas como si estuvieran garantidas por la Constitucion; i en efecto, en la práctica, es de uso corriente decir que es anticonstitucional faltar a ellas.

Vamos a manifestar, a continuacion, cuál es el carácter i la organizacion del Gabinete ingles, segun lo presenta Franqueville en su majistral tratado sobre *El Gobierno i el Parlamento británicos*.

* * *

2.—*Carácter de los ministerios.*—«¿Qué es, pues, el Gabinete? Es la reunion de cierto número de consejeros privados, escojidos entre los miembros del Parlamento i pertenecientes a un mismo partido político, por medio de los cuales el Soberano gobierna al país. A esta reunion dásele habitualmente el nombre de *Gabinete*, i a menudo tambien el de *Ministerio*, i a veces suele llamársele *Gobierno*.

«Usaré cualquiera de estos cuatro términos de la definicion.

«Todo miembro del Gabinete debe necesariamente formar parte del Consejo privado. Si no era ya miembro,

ántes de ser nombrado ministro, inmediatamente es nombrado consejero privado; esto resulta del hecho ya señalado de que el Gabinete no tiene existencia legal, i que sus miembros son, en derecho, los consejeros de Su Majestad; lo cual es una consecuencia del hecho establecido, como ya hemos visto, de que el Consejo privado sea compuesto del número de consejeros que *ad libitum* quiera nombrar el Soberano, i de que ningun consejero pueda asistir a una sesion sin haber sido especialmente convocado a ella, como tambien de que ninguna disposicion fije el *quorum*.

«Puede, por consiguiente, considerarse las sesiones del Gabinete como reuniones de consejeros privados, o, si se quiere, de un comité permanente, cuya composicion varía segun cual sea el partido que esté en el poder.

«La segunda condicion indicada es que todos los miembros del Gabinete deben formar parte de la Cámara de los Lores o de los Comunes.

«En efecto, el Gabinete constituye así una especie de comité del Parlamento. Ejerce el poder en nombre del Soberano, pero no puede conservarlo sino con el apoyo de las Cámaras.

«El Monarca le da la vida; el Parlamento se la conserva; por consiguiente, es, de hecho, una emanacion de uno i de otro. De aquí su carácter misto; porque le confiere la investidura el Soberano de quien recibe el poder, i forma parte de su Consejo privado; i por tener la confianza del Parlamento i no poder existir sino a condicion de conservarla, es una delegacion de las dos Cámaras.

“I de aquí esta otra consecuencia: el Parlamento, a cuya direccion debe estar sometido aquél, le confiere, en cambio, el derecho de guiar los trabajos de las dos Cámaras. El jefe del Gabinete es el *leader* del Parlamento.

“Esto me conduce a tratar del tercer punto, a saber, que los miembros del Gabinete deben ser escojidos entre los hombres pertenecientes a un mismo partido político.

“El jefe del Gabinete—el primer Ministro, para llamarlo por su nombre—no es solo el *leader* del Parlamento, sino tambien el de un partido.

“Es en el carácter de *leader* de los conservadores o de los liberales que ha sido llamado a las funciones de *premier*: es entre sus partidarios i entre las personas propuestas por él que el Soberano ha nombrado a todos los otros miembros del Ministerio. El Gabinete es, por lo tanto, la representacion de un gran partido político, cuyos propósitos, tendencias e ideas debe hacer prevalecer.

“En fin, i éste es su cuarto carácter, el Gabinete está investido, por el Soberano, del ejercicio real del poder ejecutivo. No es solamente el Consejo: es un agente ejecutivo, sin que esto quiera decir que cada miembro del Gabinete esté necesariamente colocado a la cabeza de un departamento o ramo administrativo; algunos suelen tener nada mas que un título sin empleo; pero los ministros titulares de cada uno de los grandes departamentos forman siempre parte del Gabinete, cuyo conjunto constituye el centro i la cabeza de la administracion pública.

“En fin, para no omitir nada, habremos de concluir diciendo que el Gabinete tiene dos caras: una vuelta hácia el público i conocida de todos; la otra vuelta hácia el So-

berano e impenetrable para el público: ¿Cuál es la causa de este fenómeno? ¿Es el resultado de la voluntad del Monarca, o, al contrario, es impuesto por el Gabinete? Nadie lo sabe ni puede saberlo.

“He ahí cuatro caracteres bien definidos: 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, i, como he indicado que tiene dos caras, no sabría hacer de él una comparación mas exacta, que considerándolo como el personaje de la fábula, el dios Jano.”

Esto es en cuanto a los caracteres del ministerio. Pasemos ahora a contemplar lo que dice Franqueville de su nombramiento.

*
* *

3.—*Nombramientos de los ministros i organizacion del Gabinete.*—“El derecho de nombrar a los ministros es un privilegio incontestable de la Corona; pero, en realidad, la libertad del Soberano para ejercerlo ha estado constantemente restringida. Hoi está limitada por una serie de consideraciones, unas dependientes de las cosas o circunstancias; otras, de los hombres.

“Cuando sir Roberto Peel, al retirarse del poder, en 1845, declaró que él no le habia dado a la Reina ningun consejo relativo a la eleccion de su sucesor, i que «la designacion del primer ministro es el solo acto del Soberano, que sea absolutamente personal», expresaba una cosa materialmente cierta i legalmente incontestable.

“En realidad, es, sin embargo, la eleccion del primer

ministro, en la mayor parte de los casos, nada mas que un pié forzado.

“En efecto, ¿en qué circunstancias es llamado el Monarca a nombrar Gabinete?”

“En estas tres hipótesis: si revoca el nombramiento de sus ministros; si éstos se retiran voluntariamente; si el Parlamento derriba al Ministerio por un voto directo o indirecto de desconfianza.

“Presentábase el primer caso en otros tiempos; pero, desde medio siglo há, no se puede citar un solo ejemplo; hoy se miraría, si no como inconstitucional, como un acto muy grave, un cambio ministerial provocado por la sola voluntad del jefe del Estado.

“Réstannos los otros dos casos que, en realidad, pueden reducirse a uno solo, pues los ministros no resignan sus carteras sino en prevision de un próximo voto hostil del Parlamento; por ejemplo, cuando nuevas elecciones aseguran al partido opuesto mayoría en la Cámara de los Comunes.

“Que, en tales condiciones, el Gabinete se retire, o que sea directamente derribado, da lo mismo: en ámbos casos el Soberano no tiene mas alternativa que, o rehusar la dimision que le es presentada, u ofrecer el poder a los hombres de Estado del partido opuesto.

“Cuándo la situacion es clara i resuelta, como la que se presenta cuando un Gabinete es derribado en una Cámara de nueva eleccion, cuya mayoría le es hostil, no hai dificultad alguna: los ministros presentan su dimision.

«Cuando, al contrario, el Ministerio es puesto en apuros por una asamblea en que el partido gobernante está en mayoría, la situacion se complica.

«Hai que examinar, en tal caso, una cuestion de doble aspecto: primero, hai que considerar si la Cámara de los Comunes es de eleccion antigua o reciente; en seguida, el Gabinete a quien se ha dado un voto adverso, ¿tiene alguna expectativa bien fundada de que la opinion se pronuncie en su favor, i de tener de su lado a la mayoría?

«Si la Cámara es de reciente eleccion i si no hai antecedentes para creer que algun hecho grave haya hecho cambiar el modo de pensar de los electores, es aventurado hacerse ilusiones con una disolucion.

«En tal situacion, el hombre de Estado de quien el Soberano ha reclamado su concurso, declina jeneralmente la mision que se le ofrece, i el Monarca le pide al primer ministro que conserve su puesto.

«En el caso contrario, el Monarca autoriza la disolucion del Parlamento.

«Tomada esta resolucion, el Gabinete, despues de haber hecho votar las medidas o leyes esenciales para el sostenimiento de la administracion, (1) i evitando con el mayor esmero, en cuanto es posible, las cuestiones que puedan dar lugar a largos debates, dispone que se proceda a nuevas elecciones; i, según el resultado de los es-

(1) "Por medidas esenciales o negocios urgentes, se entienden las medidas imperativamente exigidas por el servicio público, respecto de las cuales se procede de comun acuerdo.—La oposicion, durante este tiempo, deberá ayudar al ministerio a despa-
"char estos negocios, i se abstendrá de nuevos esfuerzos para em-
"barazar la marcha de aquél.—A. Todd.—(*El Gob. Part. en Ingl.*)

crutinios, se retira del gobierno o permanece en él. En algunos casos, los ministros han permanecido en el poder, aun cuando el resultado de la eleccion les ha sido adverso, i no se han retirado sino despues de un voto claramente hostil de la Cámara de los Comunes; tales fueron los casos de Pitt en 1783, de Addington en 1801, del duque de Portland en 1807, de sir Roberto Peel en 1834, lord Derby, en 1852, en 1858, en 1866.

«Mas, sea como fuere, la caida de un ministerio i la necesidad de otro nuevo, resultan siempre en el fondo de una sola misma causa, a saber: de la desconfianza del Parlamento. Siendo imposible el gobierno en estas condiciones, se hace inevitable un cambio de Gabinete; pero es igualmente indispensable que los hombres llamados al poder pertenezcan a la mayoría parlamentaria. Tiene el Soberano el derecho incontestable de elegir para la organizacion del ministerio al personaje que mas le agrade; pero éste no puede aceptar la mision que le confía el Monarca, sino cuando es jefe reconocido de un partido.

«Mas, como cada partido tiene siempre su *leader* públicamente reconocido, la iniciativa real se reduce a designar el hombre de Estado investido con la confianza de la Cámara de los Comunes.

«Pueden en casos escepcionales pasar las cosas de otra manera: se ha visto, a veces, el país gobernado por ministerios de coalicion, pero esto jamas ha durado largo tiempo. Un hecho nuevo derivado de circunstancias absolutamente escepcionales, se produjo en 1866, el de un ministerio no de coalicion, sostenido por una coalicion.

«Una vez encargado por el Soberano de organizar un

nuevo gabinete, el primer ministro tiene jeneralmente libertad completa para escojer a sus colegas. Han ocurrido, sin embargo, no pocos casos en que la voluntad real se ha interpuesto, ya para recomendar, ya para rechazar ciertas designaciones de ministros.

«Es notoriamente sabido que Jorje III rehusó, durante mucho tiempo, admitir a Fox en el Gabinete, i que, en 1801 impuso el nombramiento de lord Eldon en el puesto de Lord Canciller.

«Jorje IV no quiso que M. Canning hiciera parte del ministerio de 1821; i mas tarde no cedió, en este punto, sino bajo las influencias mui activas del duque de Wellington. En 1828 opúsose al nombramiento de Mr. Grey, i en 1835, Guillermo IV no consintió que lord Brougham volviera a tomar el puesto de Lord Canciller.

«La libertad de elejir está todavía trabada por otra circunstancia. En efecto, considérase hoi como regla absoluta—aunque no esté esplicitamente formulada—que todo ministro debe ser miembro de una de las dos Cámaras. Esta regla se aplica con todo rigor a los miembros del Gabinete.

«Cuando sir Georges Murray fué vencido en 1835, en el condado de Perth, el duque de Wellington i sir Roberto Peel estuvieron de acuerdo en que no podia continuar asistiendo a las sesiones del Gabinete, i el primer ministro le escribió que «la presencia en el Gabinete de un consejero responsable de la Corona, que no forme parte del Parlamento, es contraria a los usos establecidos i un hecho sin precedentes en los tiempos modernos.» Hoi se espresaria esto mas afirmativamente todavía.

«Fuera de esto, la dificultad ya mui grande de proveer los diversos puestos que en cada cambio de Ministerio deben llenarse, es mucho mas considerable todavía, al tratar de designar el pequeño número de personas que deben tener entrada en el Gabinete. Es necesario, en efecto, establecer cierto equilibrio entre las dos Cámaras; tener en consideracion los gustos, las aptitudes, el carácter, la salud misma de cada persona; dar entrada a los diversos matices de opinion que existen en el seno de cada partido; tomar en consideracion las animosidades recíprocas entre algunos personajes, como tambien las susceptibilidades de otros, el amor propio de todos, la influencia que cada uno aporta al Gobierno i la naturaleza del concurso que puede prestar.

«A veces la tarea llega a ser irrealizable: el hombre de Estado a quien el Soberano le ha confiado la organizacion del Ministerio no puede obtener el concurso de las personas cuya presencia en el Gabinete estima indispensable, i renuncia a la mision que se le ha encomendado.

«En el caso contrario, es decir, cuando la mision tiene buen éxito, se pone en conocimiento del Parlamento que un nuevo Ministerio ha asumido la direccion del gobierno: el primer ministro que se retira i el del nuevo Gabinete aprovechan la ocasion para poner en conocimiento de las Cámaras las principales causas de la crisis ministerial a que se acaba de poner término.»

4. *Malas prácticas en las crisis i organizacion ministeriales en Chile.*—Lo que acabamos de trascribir nos manifiesta cuán defectuosas son nuestras prácticas sobre organizacion de ministerios; puesto que en muchos casos se forman sin obedecer a los principios fundamentales del sistema parlamentario, i rara es la crisis ministerial que se haya producido por causa de alguna manifestacion política de la mayoría; con lo cual no es de estrañar que esté dando tan deplorables resultados esto que en Chile llamamos parlamentarismo, i que no pasa de ser una especie de parodia o imitacion mui infeliz de ese sistema.

Es verdad que la jeneralidad de los ministerios se organiza sobre la base de una mayoría en ámbas Cámaras; pero son mui raros los casos en que los organiza el jefe de algun partido, i escepcionales aquellos cuyo personal se compone de hombres de Estado de la mayoría, para que se realizara el principio fundamental del parlamentarismo: el gobierno del país por medio de los hombres mas eminentes de los partidos en mayoría.

Formado un ministerio conforme a las tendencias políticas de la mayoría parlamentaria i con los hombres de Estado sacados del seno de esa mayoría, lo natural es, como pasa en la Gran Bretaña, que ese ministerio se conserve en el poder miéntras no cambie la mayoría, ya sea por el resultado de una nueva eleccion, o por otra circunstancia o acontecimientos escepcionales.

Tal cosa no es lo corriente entre nosotros, sino lo contrario; esto es, que los ministerios se cambian con una frecuencia desesperante, i sin que se haya producido mo-

dificacion alguna en la situacion política, a la cual pudieran atribuirse las crisis ministeriales.

Tienen lugar éstas no pocas veces por disentimientos con el Presidente, o de los ministros entre sí; por la distribucion de las fuerzas electorales; por el reparto de empleos de importancia; porque algunos diputados o senadores se han disgustado por no habérseles satisfecho sus deseos en alguna materia administrativa; porque sus propios partidarios se cansan de sus ministros, aunque solo hayan funcionado cuatro o seis meses, i desean reemplazarlos por otros correligionarios; i por cien otras pequeñeces desconocidas dentro de lo que es un serio sistema parlamentario.

De aquí se orijinan crisis ministeriales cada tres o cuatro meses, i algunas veces hasta cada quince días.

Para tanta remuda de ministros, no es posible que, en un pais nuevo i de poca poblacion, como Chile, haya suficiente número de hombres de Estado; i lo que acontece es que, no solo van a los ministerios personas sin ninguna versacion en materias de gobierno i administracion, sino tambien sin ninguna personalidad política propia, i aun sin ninguna significacion como hombres de gobierno i administracion, de tal suerte que no se puede absolutamente presumir qué rumbo le darán al ministerio de su cargo.

Hai tan pocos escrúpulos en esta materia, que no faltan casos, por ejemplo, de que una persona de ideas conservadoras reconocidas, se diga liberal, a trueque de figurar en un ministerio.

Pero no solo esto ha solido pasar, sino que se suele

llevar la burla al sistema parlamentario i a los mas elementales respetos a las materias de buen gobierno i administracion, hasta el extremo de que, teniendo el Gobierno, por ejemplo, presentado en el Congreso i en discusion un proyecto de reforma de las tarifas o aranceles de aduana vivamente acentuado en sentido proteccionista, se ha aprovechado la primera crisis ministerial para llevar un ministro de hacienda escepcionalmente libre-cambista; i casos ha habido, en que, estando la fe nacional comprometida a acumular fondos para efectuar el retiro del papel moneda en una fecha dada, se ha dado cabida en alguna crisis ministerial a personas distinguidas como partidarias de nuevas emisiones de papel.

Gabinetes organizados en estas condiciones, no solo no corresponden en absoluto al sistema parlamentario, sino a ningun sistema de gobierno; pues está en pugna con la lójica i el buen sentido aquello de llevar a los ministerios a personas de ideas diametralmente opuestas a los principios políticos, administrativos o económicos contenidos en los proyectos pendientes en el Congreso i debidos a la iniciativa del Gobierno.

Es necesario que un Gobierno carezca por completo de convicciones para que, despues de presentar al Congreso un proyecto de importancia, en la primera crisis ministerial que ocurra le dé cabida a una persona de ideas contrarias a ese mismo proyecto, i que cabalmente se le asigne el Ministerio a que aquel proyecto corresponde.

5.—*Malas prácticas en Chile en cuanto al carácter parlamentario del Gabinete.*—Parece que entre nosotros se creyera, a veces, que esto del sistema parlamentario fuera únicamente un juego de palabras, sin base en principio alguno de relaciones entre los poderes públicos.

Así, ha habido casos en que en el *Diario Oficial*, en nombre del Gobierno, se ha hecho la declaración, durante una crisis ministerial, de que la política del Presidente de la República ha tenido siempre por norma, i que la continuará teniendo, de organizar ministerios en conformidad a las tendencias de los rumbos políticos señalados por las mayorías de ámbas Cámaras.

Mientras tanto, cuatro días despues de esta declaración oficial, se le exige al encargado de organizar el nuevo ministerio, que obedezca al pié forzado de dar cabida en el nuevo gabinete *parlamentario*, nada ménos que al jefe del ministerio censurado, i que lo fué en circunstancias escepcionalmente decidoras; porque el mismo dia de su estreno en el Congreso i a renglon seguido de leer su programa en la Cámara de Diputados, diósele un ruidoso voto de censura.

Tales pretensiones ponen en descubierto un absoluto desconocimiento de lo que es el gobierno parlamentario, i aun mucho mas todavía; porque no se concibe que el jefe de un gabinete censurado en aquellas condiciones se preste para figurar en otro gabinete que debe organizarse con elementos que cuenten con la confianza de la Cámara.

Acontece, en otros casos, que se suelen organizar ministerios con personas de la confianza i aun intimidación del

jefe del poder ejecutivo; pero que no lo son de la mayoría parlamentaria, i que a veces, ni tienen personalidad propia, definida e independiente en política i en ideas de gobierno, para poderle responder al Congreso de la marcha política i administrativa que ofrezcan darle al gobierno.

Tales ministerios no son, en primer lugar, parlamentarios, tanto porque no tienen raíces en la mayoría, cuanto porque carecen de representación propia; i en segundo lugar, porque son sumamente peligrosos, puesto que, no habiéndolos organizado ningun jefe de partido u hombre de Estado de la mayoría, sino el mismo Presidente de la República, lo que acontece, en el caso de un voto de censura, es que, habiendo sido el Presidente el organizador de esta clase de gabinetes, siéntese aquél herido con el voto de censura e inclinado a hacer causa comun con el Gabinete censurado, lo cual es sumamente peligroso, porque con ello se va al rompimiento entre ámbos poderes.

El Presidente de la República debe ser sumamente escrupuloso en evitar, con el mayor esmero, el no hacer causa comun con ninguno de sus ministerios, por mas que en algunos de ellos haya personas que le sean mui queridas.

El jefe del poder ejecutivo tiene deberes constitucionales que cumplir, colocados a una altura mui superior a la amistad o afecciones personales que puedan ligarlo a algunos de sus ministros.

Los presidentes o monarcas que han hecho causa comun con sus ministros desautorizados por el Congreso, han tenido que caer del poder.

Mac-Mahon, Presidente de la república francesa, por hacer causa comun con el Ministerio del duque de Broglie, tuvo que abdicar en 1879.

El Presidente Balmaceda, en Chile, por negarse a organizar un ministerio de la confianza de la mayoría parlamentaria i por hacer causa comun con un gabinete censurado, rodó hasta la revolucion i hasta el abismo.

El Presidente Errázuriz, en 1901, por haber organizado un ministerio de amigos personales sin la confianza de la mayoría, vióse obligado a permanecer en crisis con un gabinete censurado durante cuarenta i cinco dias; i su prolongada tirantez de relaciones influyó hasta cierto punto en el retiro accidental del Presidente; lo cual se puede colejir del desagrado que le produjo el voto de desconfianza, lamentando en el *Diario Oficial* que «a un gabinete así formado dentro de los rumbos de ideas de la mayoría parlamentaria i constituido con distinguidos i honorables ciudadanos, aptos para el acertado servicio de los negocios públicos i dispuestos a secundar honradamente los propósitos de neutralidad electoral manifestados en repetidas i solemnes ocasiones por el Jefe de Estado, se le recibiera con un voto de desconfianza preparado con anterioridad a la entrada al recinto del Congreso i a la exhibicion de su programa.»

Es tal la ofuscacion que produce la pasion política o el apego a los propios fueros, que en este caso no se ha podido distinguir, de parte del Gobierno, que, para que un ministerio tenga la confianza del Congreso, no basta que se componga de personas distinguidas, honorables, aptas para los negocios públicos. Además de esto, necesitan

dentro del gobierno parlamentario, que sean de la confianza de la mayoría; i esta confianza no se reemplaza ni se ha reemplazado jamas con tener únicamente la del jefe del poder ejecutivo.

Entender así las cosas, es manifestar que se carece de los conocimientos elementales de lo que es el gobierno parlamentario.

No se le puede criticar a una mayoría porque se resuelve a dar un voto de desconfianza ántes de conocer el programa del nuevo ministerio, ni los buenos actos que éste se propone ejecutar.

¡Pero si no hai necesidad de tal cosa dentro del sistema parlamentario!

El voto de desconfianza no se da porque el programa del nuevo ministerio no le guste a la minoría, ni porque se crea que no emprenderá grandes obras públicas i no hará buena administracion en los ramos de correos, ferrocarriles, cárceles, escuelas, colonizacion, etc., sino porque, no siendo el ministerio de las tendencias de la mayoría, o careciendo de fisonomía propia, aquélla no puede prestarle su confianza.

Es una candorosidad el quejarse de que el Congreso le preste su confianza a tales o cuales personas, i no se la preste igualmente a otras de igual intelijencia i honorabilidad.

El responsable de esto no es la mayoría, sino el organizador del ministerio, tan falta de sentido político que no se le ocurre, al organizarlo, elejir aquellas personas que, por su situacion i sus relaciones, puedan contar con la seguridad de que el Congreso no le negará su confian-

za. Los ministerios deben organizarse siempre en el sentido de atraerse la confianza de la mayoría.

Se debe contar siempre con que el Congreso no le dará su confianza a una persona, solo por el hecho de que se le haya nombrado ministro i vea resplandecer en torno de su frente la atrayente aureola del poder, sino porque era dueño de esa confianza desde ántes de haber sido nombrado para formar parte del Gabinete.

Recuérdese lo que transcribimos en este mismo capítulo sobre el esmero con que tiene que proceder la persona encargada de la organizacion de un gabinete. (Páj. 104).

Es conveniente que el jefe del poder ejecutivo no se encargue él mismo de esta organizacion; porque, en caso de un voto de desconfianza, se sentiria herido el organizador del gabinete; se correria el riesgo de una situacion difícil en las relaciones entre ámbos poderes; cosa que se debe evitar escrupulosamente, i para lo cual sirven los ministerios, como pararrayos para desarmar las tempestades políticas entre el poder legislativo i el ejecutivo.

Cuando se presenta alguna de estas tempestades, la recibe de lleno el ministerio, sin que al jefe del ejecutivo le toque ni una gota de lluvia.

El ministerio se va.

La tempestad se aplaca por completo.

El Presidente, que no ha sido parte en ella, se queda en el gobierno como si tal cosa hubiera acontecido, i llama a un organizador de un nuevo gabinete.

Pero un Presidente que hace causa comun con sus ministros, es una calamidad para el país; porque, tarde que temprano, provoca rompimientos de los poderes públicos,

que se traducen en una lucha armada de desastrosas consecuencias.

*
* *

6.—*Censura i votos de confianza o de desconfianza.*— Hemos visto que en la Gran Bretaña, en algunos casos de coalicion han solido existir ministerios con apoyo de la mayoría, que no siempre han sido compuestos de elementos representativos de los que componen la coalicion en mayoría.

Lo mismo ha acontecido algunas veces en Chile.

Ha habido, por ejemplo, durante un réjimen de coalicion, ministerios compuestos netamente de liberales moderados, en atencion a que la opinion pública se mostraba mas inclinada a favorecer a un ministerio de estos liberales, que a uno en que tuvieran participacion ministros conservadores; pero esto acontece solo en casos excepcionales. Lo jeneral es que una situacion política de coalicion esté servida, en el ministerio, por elementos coalicionistas mas o ménos en igual proporcion a los componentes de la mayoría parlamentaria.

Estos son casos o situaciones excepcionales. Lo corriente es que la mayoría i el ministerio esten compuestos de los elementos políticos de un solo partido i de los diversos matices de un mismo partido que en el fondo tienen los mismos principios, tales como los diversos matices del liberalismo, o los del conservantismo.

Cuando estas mayorías pierden una parte de sus fuerzas en el Congreso i pasan a ser minorías, la situacion

política cambia, i tiene que producirse un cambio completo de ministerio.

Hai casos en que, sin haber perdido sus fuerzas la mayoría, un ministro se encuentra sin apoyo en el Congreso; es decir, la mayoría le niega su apoyo, por estar en desacuerdo con él en alguna materia importante, o por haber el Gabinete perdido la confianza de la mayoría.

En todos estos casos, es de regla que los ministros presenten su dimisión, aun cuando, sin constituir un antecedente autorizado, se citan casos de ministros que hasta ciertos límites se han desentendido de los votos de censura.

Uno de estos casos históricos es el del célebre hombre de Estado, Mr. Pitt, que en el espacio de tiempo corrido entre el 14 de Enero i el 18 de Marzo de 1794, fué bati-do por doce votos de desconfianza, por una mayoría hasta de veintinueve votos; i aquel célebre estadista se mantenía aferrado a su puesto, aun cuando el último voto reclamaba formalmente que Mr. Pitt se retirara del poder.

Este se defendía con las siguientes razones:

«¿Dónde encontrar las relaciones entre las tres ramas de la legislación que nuestros antepasados combinaron con tanto esmero? ¿Dónde está la independencia, dónde la seguridad misma de una sola de las prerrogativas de la Corona i de la Corona misma, si esta Cámara puede usurparle la prerrogativa de nombrar a los ministros, o lo que es lo mismo, si vosotros os oponéis a este nombramiento, sin dar una sola razón de vuestra desconfianza

en los hombres designados por la Corona, ni siquiera tomaros la pena de ver cómo van a poner en práctica sus medidas?

«Por mas terrible que sea la lucha, mi conciencia, mi deber, mi profundo respeto a la Constitucion de nuestros antepasados me imponen la obligacion de mantenerme firme en este puesto.

«No es un orgullo soberbio; no es el desden de las resoluciones constitucionales de esta, Cámara; no es una susceptibilidad de amor propio personal; ni ménos es la ambicion de poder lo que me mantiene en este puesto. No es eso, sino que la situacion del momento lo exige; i debo agregar aun que el país me grita elocuentemente que debo defender la fortaleza donde me encuentro, i me mantengo en ella resuelto a defenderla.»

El ejemplo de este grande hombre ha estraviado, en diversas naciones, a hombres de inferior importancia que han intentado plajiar ese papel, sin contar con la opinion pública, que se deja arrastrar por los hombres de jenio que se llaman Pitt, Napoleon, Mirabeau, aunque no tengan la razon, ni esté de su parte la justicia; pero esa misma opinion no se deja arrastrar por quien no tiene el poder de fascinar a las multitudes con el brillo de un talento extraordinario.

Los imitadores de Mr. Pitt han hecho fiasco, o han tenido un fin desgraciado.

Treinta años mas tarde sir Roberto Peel alcanzó a soportar cuatro votos de desconfianza; pero, habiéndose convencido de que en tales condiciones no podria gober-

nar, le anunció a la Cámara su determinacion de renunciar con los siguientes términos en que vibra el alma de un gran patriota:

«No vacilo en declararos que hemos tomado esta resolucion, no sin repugnancia i no sin estar convencido de su necesidad.

«Poseyendo la confianza del Rei, i habiendo recibido de S. M. el apoyo mas cordial i constante, hemos creido de nuestro deber continuar en la direccion de los negocios públicos hasta el último momento en que esto nos ha parecido compatible con los intereses nacionales i con nuestra dignidad i nuestro honor de hombres de Estado. Abrigo el firme convencimiento de que, en una crisis importante, quien acepta el mandato de dirigir los negocios del país está moralmente obligado a perseverar por el mas largo tiempo que pueda, sin que ningun disgusto de la vida pública, ninguna fatiga por el trabajo que ella impone, ninguna incomodidad personal, ninguna consideracion de sentimientos privados puedan permitirle a un hombre público abandonar el puesto a que lo ha llamado el favor de su Soberano... Pero, considerando que, en cuatro sesiones sucesivas, el Ministerio ha estado en minoría, estimo que ha llegado el caso de retirarnos. Jamas, en ninguna ocasion, ni por ningun motivo querria yo aconsejar a la Corona que abandonara esta fuerza moral que resulta de una estricta conformidad con la práctica, con la letra i con el espíritu de la Constitucion... i considero que un Gobierno no debe persistir en dirigir los negocios públicos contra la decidida opinion de la Cámara de los Comunes.»

Estos grandes hombres obraban así, porque tenían la convicción de que los acompañaba una poderosa corriente de opinión en todo el país.

Otros ha habido que, creyendo no contar con esa opinión, aunque tenían el apoyo de la mayoría de la Cámara, renunciaron sus puestos.

En 1857 el ministro belga, señor Dæcker, al presentar su dimisión, decía al Rei Leopoldo: «Tengo la mayoría de la Cámara en mi favor, pero no estoy seguro de que esté aquella apoyada por la mayoría del país, i de aquí una situación muy peligrosa.»

Recasoli, dice Azcárate en su *Régimen parlamentario*, al abandonar el poder en 1862, después de una votación favorable en el Parlamento, declaró que «no había hallado, a pesar del voto de la mayoría, la prueba de la confianza de la conciencia pública i del país: i en tal situación, conservar en nuestras manos el poder, hubiera sido un acto culpable i contrario al dictámen de la conciencia pública; i hubiese sido además una obstinación de la cual habría resultado daño para el régimen parlamentario.»

He ahí los modelos en que debían inspirarse los que, sin contar con la mayoría parlamentaria, ni con la de la opinión pública, sin tener siquiera personalidad política propia e independiente, quéjense de que se tenga resuelto darles un voto de desconfianza antes de haber oído la lectura del programa ministerial, al cual sin duda se le atribuye la virtud mágica de valer más que la mayoría del Congreso i la del país.

De lo que deberían estrañarse sería de que hubiera

uná Cámara que, en tales condiciones, pudiera recibirlos con otra cosa que un voto de desconfianza.

*
* *

7.—*Desacuerdos entre la Cámara i los Ministros.*— Los ministros hacen dimision de sus puestos, no solo cuando son compelidos a ello por un voto de censura o de desconfianza, sino en todo caso en que una Cámara vota un negocio de importancia contra la opinion del Ministerio; i no es necesario que el negocio de que se trata tenga carácter político: basta que sea una materia de importancia, en que a un ministro no le pueda ser indiferente hacer lo que él piensa que debe hacerse, o lo que ha resuelto la Cámara contra la opinion ministerial.

Parece evidente que, si un ministro propone una medida de importancia al Congreso i éste se la rechaza, o bien si contra la voluntad de un ministro se aprueba algun proyecto de iniciativa de algun diputado o senador a pesar de ser rechazado por el Ministerio, parece evidente, decimos, que el Ministro o Ministerio quedan desautorizados, i lo natural es que asuman el poder quienes tienen influencia en el Congreso para hacer aprobar medidas de grande importancia.

Así, si un senador propone que el ejército de nueve mil hombres se eleve, contra la voluntad del Ministro de Guerra, a veinte mil hombres, i el Senado aprueba la mocion, es natural i muy puesto en razon que el Ministro deje su puesto i lo tome el senador que debe saber qué es lo que va a hacer con ese aumento de ejército i a qué propósitos obedece.

Otro tanto puede decirse de los casos de aumento o disminucion de contribuciones o presupuestos, contratacion de empréstitos, emision de papel-moneda, creacion de nuevas oficinas o supresion de alguna de las existentes, creacion de nuevos departamentos.

Franqueville (*Gob. i Part. Brit.*), dice que en la Gran Bretaña rije lo siguiente sobre esta materia.

“El rechazo de una medida formalmente apoyada por el Ministerio, o el aceptar una indicacion absolutamente combatida por él, ha sido adoptado por el Parlamento como un voto indirecto de censura. El Gabinete ha presentado su dimision aun en presencia de votos sobre cuestiones insignificantes, pero a las cuales les habia vinculado un voto de confianza. Así se vió, en 1852, a lord Russell abandonar el poder por haberse, por 135 votos contra 126 sustituido la palabra *jeneral* por *local*, en un proyecto de lei sobre milicia.

“Compréndese, en vista de esto, que es imposible establecer reglas jenerales sobre esta materia. Es evidente que hai en ello una cuestion de apreciacion mui delicada, sujeta en cada caso al criterio de los ministros, quienes difícilmente se pueden engañar en cuanto a las intenciones políticas de los votos del Parlamento.

“Durante muchos años estuvo en uso no atribuirles significacion política a los votos parlamentarios relativos a la hacienda pública.

“Lord Russell, vencido en una votacion de esta naturaleza, se quedó en su puesto de ministro, dando la siguiente significacion a aquel voto adverso: «Las cues-

« tiones de impuestos son de aquellas que la Cámara, que
« representa el país, tiene derecho especial para deci-
« dir, i sobre las cuales el Gobierno puede ceder sin fal-
« tar a su dignidad, con tal que se le concedan los fon-
« dos suficientes para atender satisfactoriamente los
« servicios públicos i hacer frente al crédito nacional.»

“Esta teoría fué aceptada durante muchos años, salvo el caso en que en el Ministerio, al tratarse de una medida financiera, hubiese sentado previamente la cuestión de Gabinete.

“Así, el Gobierno no había vacilado en retirar, en 1848, su proyecto de impuesto sobre la renta, i en 1850 el relativo a los derechos de timbre. Del mismo modo, Mr. Gladstone había abandonado, en 1853, su proyecto relativo a los derechos de licencia, en 1863 el que proponía gravar las rentas de las instituciones de beneficencia, i en 1871 el que establecía una contribución sobre los fósforos.

“Sin embargo, este mismo hombre de Estado cambió de opinión, e inaugurando una nueva jurisprudencia parlamentaria en 1885, a consecuencia de un voto parlamentario por el cual la Cámara de los Comunes había rechazado, por 264 votos contra 252, un proyecto de ley relativo a un impuesto sobre las bebidas, hizo dimisión del Ministerio.

«Segun él, el espíritu de la Constitución considera que el Ministerio ha perdido la confianza de la Cámara de los Comunes, cuando aquél se encuentra en minoría respecto de una medida financiera.

«Tal es la teoría, hoy imperante. Sin duda que es mo-

derna, pero no hai que equivocarse por ello: así es como se crean los precedentes i se establecen los usos que acaban por formar parte de la lei constitucional.»

En Chile se han visto casos completamente contrarios a éste; porque no uno, sino varios ministerios sostenidos por una mayoría sin unidad de ideas económicas, i por consiguiente sin cohesion, temiendo el descompajamiento de la mayoría, se esforzaron por declarar que la cuestion de emitir o nó cincuenta o cien millones de papel-moneda, teniendo al mismo tiempo el Estado un sobrante de mas de diez millones de pesos en arcas fiscales, era una materia que no le afectaba al Ministerio, i que, por lo tanto, dejaba a la Cámara proceder, sin tomar en cuenta lo que sobre tan grave negocio pensara el Gobierno.

Otros casos ha habido en que el Ministerio, para evitar de aparecer en minoría en una Cámara, se ha escusado de dar su opinion respecto de un proyecto en que se proponia auxiliar el establecimiento de un nuevo banco particular con veinte millones de pesos del Estado.

Por cierto que esto, no solo es revelar el mas completo desconocimiento de lo que es el gobierno parlamentario, sino desertar de la obligacion sagrada que todo hombre de Estado tiene de defender los bienes nacionales, sin tomar en consideracion para nada que el Ministerio pueda caer batiéndose honrada i noblemente en defensa de los mas caros intereses del Estado, que son los de todos sus habitantes, porque todos ellos los constituyen con el pago del impuesto.

Ese sacrificio de un ministerio es indispensable para poner una valla insalvable entre las ambiciones particulares i el resguardo de los intereses del Estado; porque nada hai que los haga aparecer mas sagrados que la contemplacion de un ministerio que ha caido batiéndose hasta el último aliento en defensa de ellos; así como nada hai que cause mas lástima que un ministerio que, por conservar su puesto, abandona la defensa especial que le está encomendada a todo hombre de Estado: De ahí a abandonar la causa de la verdad, del derecho, de la justicia i de la moral, solo hai un paso. ¡Dios nos libre de que el apego a los puestos de ministros empuje algun día a algunos de nuestros políticos a entrar por tan funesto camino!

* * *

8. *Alcance político de los votos de la Cámara.*—No existiendo todavía en Chile una práctica bien formalizada, por antecedentes autorizados, respecto de los casos en que los ministros no pueden dejar de manifestar en la Cámara cuál es la opinion del Gobierno sobre los proyectos o medidas de importancia; ni existiendo tampoco antecedentes de esta misma clase para apreciar los casos en que un voto de la Cámara tiene en sí el significado de desconfianza, aun cuando de ello no se haya hablado durante la discusion, —creemos conveniente, para llenar de algun modo el vacío, transcribir aquí lo que sobre esta materia rije en el Parlamento británico, segun lo espone A. Todd en su *Gobierno parlamentario en Inglaterra*.

He aquí sus palabras:

«La desconfianza en el Ministerio, o la desaprobacion de actos particulares del Gobierno pueden espresarse, sea por un voto directo de censura, sea por cualquiera indicacion, tal como la indicacion de ciertos documentos realmente destinada a manifestar la desaprobacion de la Cámara. (Mr. Gladstone, *Hans. D.*, v. 210, páj. 1754 &.)

«La desconfianza puede espresarse aun de una manera inequívoca por otros medios, tales como el rehusar la Cámara seguir la direccion de los ministros en una circunstancia determinada. (Mr. Gladstone, *Ib.*, páj. 250 &.)

«Sin embargo, en tales casos, corresponde a los ministros manifestar qué política o qué temperamento se debe adoptar; correspóndeles tambien a ellos contemplar hasta qué punto deben considerar esta negativa a seguir las indicaciones del Ministerio, como el retiro de la confianza que hasta entónces le habia prestado la Cámara. (Mr. Gladstone, *Hans. D.*, v. 228, páj. 1768 &.)

«Los ministros pueden tratar de esta manera cualquiera mocion que se presente a la Cámara, aun las de aplazamiento. (Sir H. Cairns., *Hans. D.* v., 182, páj. 1489 &.)

«Algunas veces, despues de presentada una mocion sobre una cuestion de política jeneral, sin intencion alguna de espresar un voto de censura contra el Ministerio, éste declara que su adopcion por la Cámara equivaldria a un voto de censura. (Ashley, *Life of Palmerston* v. 1, páj. 334.)

«En principio, la confianza de la Cámara de los Comunes en el Ministerio no deberia declararse por una resolucion abstracta, sino que fluye por sí misma del apoyo que la Cámara le presta al Gobierno, atendiendo

a la direccion que el Ministerio les da a las medidas propuestas a la consideracion del Parlamento. Hai indudablemente casos, pero raros, que autorizan al Gobierno para pedirle a la Cámara de los Comunes una declaracion espresa de confianza, sea para su política jeneral, sea respecto a un punto especial, (Sir R. Peel. *Mirror of Parl.* 1839, p. 1721 &)

«Cuando la política o los procedimientos del Ministerio han sido atacados calculadamente para definir su influencia parlamentaria, hácese necesario un voto de confianza especial de la Cámara de los Comunes, con el objeto de desvirtuar las influencias de los ataques que no han sido suficientemente neutralizados por la accion de la Cámara durante la discusion, i que se habrian propuesto debilitar la autoridad de los ministros en el Parlamento, o ponerlos en el caso de resignar sus funciones. (Hearn, *Gov. of Eng.* pp. 145-148).

«Guárdase siempre una respetuosa consideracion a las opiniones espresadas en una u otra Cámara, particularmente a las de la Cámara de los Comunes, cualquiera que sea la materia sobre que versen: sea que se trate de una cuestion legislativa o de las comprendidas en las prerrogativas administrativas, aun cuando se hayan manifestado o adoptado contra el parecer de los ministros. En cuanto a la autoridad que debe atribuirse a estas resoluciones, ella depende, en cada caso, de las circunstancias mismas del negocio. A veces, los ministros han deferido espontáneamente a las ideas espresadas en el Parlamento sobre la materia discutida; en otras ocasiones, al contrario, se han opuesto i rehusado a acceder, sean cuales

fueren los riesgos que pudieron envolver su negativa. Si una Cámara persiste en mantener su opinion sobre una cuestion importante, contrariando la del Ministerio, la cuestion toma el carácter de un voto de confianza o desconfianza en el Gobierno.

«Vamos a examinar hasta qué punto la imposibilidad de los ministros de la Corona para dirigir el curso de los negocios lejislativos, puede considerarse que lleva consigo la pérdida de la confianza de la Cámara.

«Hemos visto ya que, si en la práctica de la vida constitucional moderna, tienen los ministros la obligacion de presentar proyectos de lei sobre todas las materias de interes jeneral, pudiendo tambien los miembros del Congreso presentar proyectos análogos, es bueno, i es tambien la costumbre, que se deje una gran latitud a la accion de las Cámaras en la modificacion o rechazo de las medidas o proyectos ministeriales, i no se deduce de esto que les retiren su confianza a los ministros.

«Medidas importantes propuestas por los ministros han sido rechazadas o modificadas tan considerablemente, que se han visto en el caso de abandonarlas. Proyectos de lei presentados por los miembros del Congreso, de carácter constitucional, han sido, contra la opinion de los ministros, votados por *una* Cámara; pero no encontramos ejemplo de proyecto alguno que haya sido votado en ámbas Cámaras contra la opinion persistente de los ministros.

«Cuando, sin lugar a equívoco alguno, el Parlamento da su opinion en favor de un proyecto de lei, contra las objeciones presentadas por los ministros, éstos tienen

por costumbre invariable, sea abandonar su opinión por deferencia a la de la Cámara i se adhieren a ella aceptando las modificaciones que estimen necesarias para adaptarlo a sus propias ideas políticas, sea de presentar su dimision. (Renuncia del Ministerio Russell en 1851).

«Así han podido los ministerios que se han sucedido durante el gobierno parlamentario, conservar—con mas o ménos fidelidad a los principios de su partido o a su propio programa político—el contrapeso constitucional que sus funciones les confieren en materia legislativa sobre los debates del Parlamento. Es éste un contrapeso que la mayoría de que ordinario disponen los ministros en el sistema parlamentario, les permite ejercer sin usurparle su independencia al Parlamento.

«Si alguna vez se presenta algun proyecto de lei o se acepta alguna modificacion en una de las Cámaras, proyecto o modificacion que los ministros desaprueban i que no quieren dejar pasar en esta Cámara con la expectativa de conseguir su rechazo en la otra, tendria que sobrevenir una crisis, i los ministros le pedirian a la Cámara, sea reconsiderar su acuerdo o votacion, a ménos que hayan resuelto correr las consecuencias de la derrota ministerial en una cuestion vital, ya apelando inmediatamente al país; ya presentando su dimision. (Lord Russell, *Hans D.* &)

«Un simple rechazo, i aun varios rechazos repetidos en la Cámara de los Comunes, sobre cuestiones aisladas, no envuelven necesariamente la dimision del ministerio que tiene la confianza jeneral del Parlamento. Empero, si los ministros declaran que ellos estiman la adopcion

de una medida particular, en cierta forma, como una cuestion de importancia vital, el rechazo de su aduertencia por el Parlamento equivale a un voto de desconfianza que debe ocasionar la dimision del Ministerio.

«Aun cuando las cuestiones financieras i las de contribuciones son especialmente del resorte de la Cámara de los Comunes, i aunque ésta debe ser libre para discutir esta materia, empero, pasan las cosas de otro modo en lo concerniente a los *estimates* (cálculo, cómputo de un gasto). Cuando los ministros asumen la responsabilidad afirmando que cierto gasto es necesario para el gobierno civil o para el crédito público, en el interior o exterior, es evidente que nadie puede seriamente contradecir las estimaciones del ministro hasta cierto punto, a ménos que esté dispuesto a asumir la responsabilidad de una crisis ministerial. «Ningun ministro seria digno de permanecer en su puesto, si permitiera que sus *estimates* fueran seriamente contradichos i modificados por la oposicion. No puede la Cámara admitir modificaciones importantes sino cuando se quiera promover la cuestion de Gabinete.» (Mr. Gladstone, *Hans D.* v. 191, p. 1747.)

*
* *

9.—*Cuestiones abiertas.*—Las cuestiones o votos de confianza, condúcenos a decir unas pocas palabras sobre las llamadas «cuestiones abiertas».

No de todos los casos de importancia que deben ser resueltos por una Cámara, hacen los ministros cuestion de confianza; porque hai algunos que no afectan absoluta-

mente a la política, i otros hai que, no siendo propiamente asuntos en que esten envueltos los medios de hacer gobierno, de fijarle su carácter a la administracion i darle prestigio a ésta o a los ministros, no hai por qué éstos hagan cuestion de confianza de que se resuelvan en tal o cual sentido.

Por ejemplo, si se trata de una reforma del código de minería, en que hai que resolver si la propiedad minera se ampara por el pago de una patente o por el trabajo de cierto número de operarios, no habria por qué el ministro hiciera cuestion de confianza de que la Cámara se pronuncie por la patente o por los operarios.

Aquello no afecta al prestigio ni a la autoridad del ministerio.

No siempre es fácil distinguir si una cuestion puede tener el carácter de cuestion abierta, o si envuelve un voto de confianza.

Los ministerios excesivamente celosos de su delicadeza suelen darle el carácter de cuestiones de confianza a las que podrian ser cuestiones abiertas para el Congreso.

Por regla jeneral no pueden tener el carácter de cuestiones abiertas aquellas que tienen importancia considerable en la administracion pública, aquellas medidas que caracterizan los propósitos de un ministro respecto de algun ramo administrativo.

Así, no puede ser cuestion abierta la de votar un proyecto de reorganizar al ejército presentado por un ministro. Si se rechaza el proyecto, el ministro queda desautorizado. Si se modifican sus bases, debe ser otro ministro el que lleve adelante la reforma.

No puede ser cuestion abierta una votacion de una reforma de tarifas aduaneras en sentido protector o libre-cambista.

Nó puede serlo tampoco una votacion de si se emiten o no unos cincuenta o mas millones de pesos de papel-monedas; ni si se duplica o no el ejército o las naves de la armada; ni si se levanta o no un empréstito de varios millones de libras esterlinas para un gran plan de obras públicas.

Todos éstos son casos de importancia que caracterizan los propósitos administrativos o económicos: son como la bandera de un ministro, i cuando ellos caen en el Congreso, debe el ministro caer honrosamente envuelto en su bandera i no asumir el triste papel de comodín, pres-tándose para ejercer el poder, aun cuando en él tenga que gobernar conforme a ideas, doctrinas i propósitos que en su conciencia condena i cree que son un mal para la nacion.

Todo hombre de estado debe tener ideas propias; i su deber es gobernar con ellas. El que no las tiene, debe abstenerse de ponerse al frente de un ministerio; porque es seguro que cuando el jefe del gabinete carece de rumbos fijos i de convicciones políticas, i a veces hasta de convicciones económicas i administrativas, no encontrará quien lo sostenga en el Congreso; i en las corrientes de la opinion pública, no solo no las encontrará tampoco, sino que caerá en la desestimacion pública que pesa sobre toda persona que toma a su cargo un alto puesto sin tener conciencia de las responsabilidades i deberes que impone.

Respecto de las cuestiones abiertas dice A. Todd (*Gob. Parl. en Ingl.*):

«Preséntanse, en algunos casos, cuestiones que en la opinion de los jefes de los ministerios son mui dudosas, mui delicadas o mui complejas para que sea posible un acuerdo o compromiso, i que no pueden aplazarse sino que deben ser resueltas pronto.

«En tales casos, los ministros pueden convenir en que es admisible la diversidad de opiniones en la mayoría de gobierno; i cuando estas cuestiones se presentan a la Cámara son tratadas como «cuestiones abiertas»; los ministros pueden, individualmente, como mejor les parezca, defenderlas o atacarlas.

«No es posible definir, de antemano, cuáles cuestiones pueden en realidad considerarse teóricamente como «abiertas» sin menoscabar la dignidad del Ministerio, o sus títulos al respeto i confianza del Parlamento. Desde que la unanimidad en el Gabinete ha llegado a ser la regla reconocida, grandes cuestiones, tales como la reforma parlamentaria, el escrutinio secreto, la abolicion del tráfico de esclavos, la reduccion de las horas de trabajo en las fábricas, el matrimonio con la hermana de la esposa muerta, la incapacidad de las mujeres, el *Public Worship Regulation Bill* (bill sobre reglamentacion del culto público), así como otros negocios de menor importancia, han sido considerados como «cuestiones abiertas» por unos ministerios, pero nó por otros.

«Pero si, en ciertas circunstancias escepcionales, pueden ser inevitables, hai que convenir en que la multipli-

cacion de estas «cuestiones abiertas» debe ser considerada como un gran mal. En efecto, tienden a amenguar el sentimiento de la responsabilidad que deben sentirlo seriamente todas las personas que toman participacion en el ejercicio del poder ejecutivo.

«Si todas las cuestiones fueran abiertas hasta el punto de que la minoría del ministerio pudiera escusarle su concurso a la mayoría i aun dar votos contrarios, no podrian tomarse sino mui pocas medidas importantes; i se presenciaria el degradante espectáculo de un gobierno sin política propia, detenido ante la consideracion de graves cuestiones políticas que surjen constantemente i deben necesariamente ser resueltas conforme a los principios netamente definidos i en una forma que esté al alcance de la nacion entera. (Véanse los argumentos de Macaulay en favor de las cuestiones abiertas. *Mirror of Parl.* 1839, p. 3067, i los argumentos contrarios de sir Roberto Peel. *Ib.* 1840, p. 602).

*
* *

10.—*Unidad de accion del Ministerio.*—*Primer ministro.*—Se le suele hacer a los ministerios del régimen parlamentario el cargo de falta de cohesion entre sus miembros i de unidad en la política i la accion administrativa.

No es aplicable este cargo a la Gran Bretaña, que es la única nacion donde se rige el gobierno por el verdadero sistema parlamentario; porque allí el primer ministro o jefe del Gabinete tiene sobre sus colegas una supremacía mui bien acentuada, para darle unidad a la accion

ejecutiva, especialmente en lo relativo a la dirección de las relaciones exteriores, que no solo necesita unidad de acción i persistencia de propósito, sino la conservación de tradiciones en el cultivo de sus relaciones, i especialmente en el desenvolvimiento de una larga i laboriosa negociación, que a veces tarda muchos años en llegar a su resultado final, durante los cuales las cancillerías persiguen propósitos preconcebidos, que, para su éxito feliz, han menester de una constante unidad de miras en la dirección i desenvolvimiento de la negociación.

En países de sistema parlamentario como el nuestro i donde no existe de un modo efectivo i real el jefe de Gabinete que le dé unidad a la acción de éste, tanto en el interior como en el exterior, la acción de gobierno adolece de cierta laxitud o falta de unidad; i esto donde mas se nota es en la dirección de las relaciones exteriores, a lo cual contribuye mui deplorablemente el cambio frecuente de ministros. Con esto no puede ménos que resentirse lastimosamente la unidad de propósitos en negociaciones delicadas que estan en via de tramitación o discusión durante cuatro, seis, ocho i mas años, durante los cuales han pasado veinte o mas ministros por las relaciones exteriores, imprimiéndole a una misma negociación un rumbo en una época i otro mui distinto en otra, i al poco tiempo volviendo otra vez al rumbo primitivo: cosa que es sumamente deplorable para la buena dirección de las relaciones exteriores de una nación.

Veamos lo que sobre esta importante materia rije en la ³Gran Bretaña, segun A. Todd. (*Gob. Parl. en Ingl.*):

«Cuando lord Palmerston fué investido de las funciones de Ministro de Relaciones Exteriores, pensaba que la cancillería de negocios extranjeros, miéntras se adheriera estrictamente a la política del Gabinete, debía tener la libertad de redactar sus comunicaciones bajo su sola responsabilidad i sin estar obligado a someterlas todas a la crítica de sus colegas i a la supervijilancia del Soberano. Pero tal opinion fué varias veces criticada por la Reina i vivamente combatida por el Premier.

«En Agosto de 1850 Su Majestad i el Premier convinieron en enviar a lord Palmerston instrucciones mas detalladas concernientes a la manera cómo debía comunicarse con la Corona en lo relativo a los negocios de su propio departamento. Fueron estas instrucciones trasmitidas a lord Palmerston por Jhon Russell, jefe del Gabinete, en los términos siguientes:

«La Reina exige: 1.º Que en las resoluciones que se «proponga tomar lord Palmerston, sienta netamente sus «proposiciones, a fin de que se sepa para qué cosa se «pide la sancion de la Corona.

«2.º Que cuando la Corona haya dado su aprobacion «a una medida, no sea ésta, en su ejecucion, modificada «ni alterada por el ministro. Tal manera de proceder es «considerada por la Reina como una falta de sinceridad «para con la Corona, i justificaria el ejercicio de su derecho de destitucion.

« 3.º La Reina espera ser informada de lo que pasa «entre el Ministerio i los representantes de las naciones «extranjeras, ántes que, a consecuencia de sus conferencias, se espidan decisiones importantes.

« 4.º Ella espera tambien que las resoluciones se le
« comunicarán en tiempo útil, i que las comunicaciones
« que deban ir al extranjero, sean sometidas a su conoci-
« miento con la anticipacion necesaria para que pueda
« examinar su contenido i prestarle su aprobacion.

« La Reina piensa que es conveniente que lord Rus-
« sell le presente este momorándum a lord Palmerston.»

«Recibido este memorándum, lord Palmerston le escri-
bió al Premier, informándole que habia dejado copia de
él i «que obedecería puntualmente las órdenes en él con-
tenidas.» Empero, pocas semanas despues, lord Palmers-
ton violó esas órdenes: en una nota oficial al encargado
de negocios austriaco insertó un párrafo que la Reina i
el Jefe del Gabinete consideraron contrario al honor de
la Inglaterra, como tambien descortes para el Austria.

«La copia de esta nota no habia sido sometida al conoci-
miento de la Reina i de lord Russell, sino despues de haber
sido enviada al Ministro de Austria. El Premier, entónces,
aconsejó a la Reina que esta nota fuera retirada i reem-
plazada por otra en que no tendria cabida ese párrafo.

«Al principio, lord Palmerston rehusó someterse i
amenazó con su dimision; pero lord Russell se mantuvo
firme, i Palmerston concluyó por someterse.

«En otra ocasion hízose culpable de una grave ofensa
por la indiscrecion de su conducta, al admitir ciertas in-
dicaciones de los admiradores de Kossuth, cuando éste
visitó a Inglaterra en octubre de 1851.

«Finalmente, su actitud respecto del golpe de Estado
de Napoleon III en ese mismo año, no le dejaron a la
Reina i al Premier otro temperamento que retirar del go-
bierno a aquel ministro indomable.

«Después de esto, la doctrina constitucional ha sido siempre tan bien comprendida que cuando, trocados más tarde los papeles, de las respectivas situaciones de lord Russell i lord Palmerston, de suerte que éste pasó a Premier i aquél a las relaciones exteriores, fueron estrictamente aplicadas en los años de 1859 a 1865. Lord Russell dió de ello testimonio en estos términos: «Segun
« la costumbre invariable del Ministerio de Relaciones
« Exteriores, las comunicaciones que yo escribía le eran
« sometidas en su calidad de Premier. Con frecuencia él
« escribía de nuevo la comunicacion entera, i yo estaba
« siempre dispuesto a aceptar su testo.»

«Mientras tanto, ha quedado establecido el uso de que el testo de las comunicaciones para el exterior sea concertado entre el Primer Ministro i el de Relaciones Exteriores, antes de ser sometido a la aprobacion del Soberano.

«Durante la existencia política de un ministerio pueden frecuentemente surgir cuestiones que merezcan ser sometidas al exámen de todo el Gabinete.

En tal situacion los miembros en minoría están obligados a aceptar i sostener las decisiones de la mayoría, si no, deben dimitir sus carteras. Este es el único modo de obtener un Gobierno fuerte, con una política firme para las cuestiones de importancia.

«El Primer Ministro debe ejercer necesariamente una gran influencia sobre sus colegas. Si su habilidad es mediocre i sus resoluciones lentas, naturalmente se amenguará su influencia i predominará la de aquel ministro que tenga más enerjía de carácter. Mas si el Premier es un hombre de una cabeza poderosa, con opiniones bien

acentuadas i firmes, exigirá el apoyo resuelto de sus colegas i no les dejará otra alternativa que la sumision o la dimision.

«Rara vez interviene un primer ministro en los negocios correspondientes a los departamentos de sus demas colegas o en la distribucion del personal que a ellos está sometido; pero les exige que todos los negocios que de cualquier modo se relacionen con la política jeneral del Ministerio, sean sometidos a su aprobacion, i, en caso de necesidad, que todos los elementos del Gobierno, incluso los que dependen de la Corona, entren a secundar sus miras políticas i a aumentar la influencia de su Gabinete.»

En lo que acabamos de trascribir hai altos ejemplos que, imitados por nuestros hombres de Estado, concluirán con no pocas prácticas de nuestros ministerios, incluso las relativas a la desconcertada direccion de nuestras relaciones esterioras, en las cuales ha llegado a verse el caso de comunicaciones de la mas grave importancia, de las cuales ni el Presidente de la República ni el Jefe del Gabinete tuvieron conocimiento sino despues de publicadas en EL DIARIO OFICIAL.

I el Presidente de Chile no procedió como la Reina Victoria con lord Palmerston.

El ejemplo de la disciplinada sumision de lord Russell al Jefe del Gabinete bien puede servir de norma de conducta para no pocos ministros que estan mui distantes de llegar a la altura de aquel gran ministro británico.

11.—*Modo de proceder durante una crisis ministerial.*
—Pasemos a prestarle atencion a algunas consideraciones relativas al modo de proceder en la transicion de un ministerio a otro: entre uno que sale i otro que entra. Principiemos por trascribir lo establecido a este respecto en la Gran Bretaña. (A. Tood, *Gob. Parl. en Ingl.*)

«Cuando las Cámaras tienen conocimiento de la dimision de los ministros, de ordinario aplazan sus sesiones hasta que se organiza un nuevo ministerio.

«Conviene, i es costumbre, que la mocion de aplazamiento, en tales circunstancias, sea presentada por uno de los antiguos ministros a peticion de la persona encargada de la formacion del nuevo ministerio. Todos los aplazamientos que en seguida fueren necesarios, mientras que el nuevo ministerio llega a quedar definitivamente organizado, deben ser propuestos en la misma forma. Esto es, porque, a pesar de su renuncia, los ministros dimisionarios tienen el deber de continuar dirijiendo los negocios en el Parlamento i en el pais, hasta que entreguen sus respectivas carteras a los nuevos nombrados. Además, continúan en posesion de su autoridad i de funciones oficiales; i continúan tambien asumiendo la responsabilidad de todos los negocios públicos hasta el dia en que sus sucesores toman posesion de sus funciones cumpliendo con la ceremonia del besamanos.

«Sobre este punto, sir Roberto Peel declara: «Aun cuando los miembros de un ministerio hayan presentado su dimision, tienen el derecho de hacer los nombramientos de empleados exigidos para el servicio público, i de con-

tinuarlos haciendo hasta que sus sucesores sean puestos de un modo efectivo en sus funciones. Siempre ha estado en uso llenar las vacantes; sin embargo, se debe usar con discrecion este derecho de llenar las vacantes; i esta facultad no ha sido invariablemente ejercida por todos los ministros salientes. En 1782 Jorje III se opuso a ello. Cuando en 1852 renunció el ministerio Russell, dejó varias vacantes sin llenar. Al contrario, en 1858 lord Palmerston, despues de su dimision i ántes del nombramiento de su sucesor, asignó tres grandes dignidades de la Corona, tres *jarretieres*—que no tenian titulares,—a tres jentiles hombres eminentes, sus amigos i sus parientes.

«En el tiempo que corre entre la retirada de un ministerio i el nombramiento de su sucesor—intervalo que ha variado en el siglo XVIII de uno a treinta i siete dias—i lo mismo en el que corre necesariamente entre la promulgacion de los nuevos writs en la Cámara de los Comunes para la reeleccion de nuevos ministros, no entra en los usos actuales que alguna cuestion política importante se discuta en alguna de las dos Cámaras del Parlamento. Es costumbre dar espera, de día en día, durante todo este tiempo. Las sesiones se celebran solo para despachar «los negocios absolutamente esenciales i que no se prestan para discusiones». Si las Cámaras continúan sesionando, la regla jeneral es que «no se promueva ninguna mocion de la cual puedan orijinarse diverjencias de opiniones». (*Mirror of Parl.* 1841, p. 250 &.)

«Está admitida la regla de que no es regular dirigir comunicaciones a la Corona pidiéndole la presentación de documentos durante el tiempo que dure la crisis, i en

el cual está, por consiguiente, el Soberano privado de consejeros responsables. Ninguna contestacion puede dar el Gobierno al Parlamento mientras no existan ministros responsables por cuyo órgano tiene que entenderse con los poderes públicos.

«Algunas veces, cuando el interregno ministerial se prolonga mucho tiempo, la Cámara de los Comunes podría intervenir, i, por una comunicacion dirigida a la Corona, hacer la tentativa de poner fin a aquel interregno ministerial, tan perjudicial e inadmisible. (*Hans D.* v. 136, p. 130). En varias circunstancias, indicaciones de esta clase han sido propuestas i votadas, i el Soberano ha contestado conforme a las opiniones constitucionales en ellas espresadas. (*May. Cons. Hist.* v. 1, p. 462).

«En el caso de cambio de ministerio, está establecido por la costumbre que los ministros salientes expliquen a sus sucesores, en conferencias verbales, el estado de los negocios públicos en sus respectivos departamentos. Además, es costumbre que los ministros salientes dejen, al partir, un memorándum sobre algunos negocios de importancia, explicando que en razon de la situacion del gobierno estimen conveniente no tomar desde luego ninguna resolucion, i que dejen a la prudencia de su sucesor el cuidado de proceder como crea mas prudente. Estan obligados moralmente a enviar a las oficinas respectivas toda comunicacion sobre el servicio público que hayan recibido despues de retirados del Ministerio, i que les hayan sido enviadas en la intelijencia de que continuaban en sus puestos. (*Gladstone. Hans D.* v. 195, p. 751).

«Los funcionarios públicos, al retirarse de sus puestos, deben dejar en el archivo de la oficina todos los documentos públicos—sea cuales fueren—que hayan llegado a sus manos durante el tiempo que desempeñaron sus funciones; de este modo se puede tener la historia completa de todos los negocios públicos. No se comprenden en estos documentos las cartas particulares, aun cuando se refieran exclusivamente a negocios del Estado. Por otra parte, ninguna persona que ha sido ministro tiene derecho de citar en el Parlamento ningun documento recibido por él durante el tiempo que estuvo en el Ministerio, a no ser que el documento haya sido previamente depositado en la mesa del Parlamento. (*Hans. D.* v. 169, p. p. 378 i 475).

«Cuando la oposicion llega a ocupar el poder «no es permitido abandonar sus declaraciones i propósitos, para adoptar la del adversario, o tomar la misma posición que éste habia tomado al defenderse de los ataques de aquélla». Sir G. Lærwis. (*Hans D.* v. 153, p. 1424). «Aun cuando los nuevos ministros tengan la costumbre de ratificar los compromisos de los antiguos respecto de promesas, recompensas i ascensos a los empleados meritorios, no pasa lo mismo respecto de las materias que se refieren a la política jeneral, en las cuales tienen perfecta libertad de accion, no solo para abandonar los propósitos de sus intenciones, sino aun de proceder en sentido contrario, cuando así crean que lo exige la política que han venido a representar en el gobierno. Pueden en tal caso abstenerse de completar una concesion, un nombramiento, una comision cuya responsabilidad no

quieren asumir. (Véanse diversos casos. *Hans. D.* v. q., p. 426, etc).

«Es una cosa fuera de todos los usos, i aun sin precedentes en los tiempos modernos, el que un ministro nuevo trate de hacer pasar en el Parlamento medidas reaccionarias, si no es en el único caso de que haya adquirido la mas seria conviccion de que la política nacional ha experimentado un cambio radical. (Gladstone. *Hans D.* v. 220, p. 1707, etc.). Pero, en todo caso, un ministro nuevo debe adherirse fielmente a la política aceptada por la Corona en todo lo concerniente a las relaciones estranjeras, aun cuando personalmente hubiese espresado opiniones contrarias, cuando campeaba en la oposicion. En efecto, al entrar en funciones de gobierno un hombre de Estado, está constitucionalmente obligado a hacer todo lo que esté a su alcance para mantener esa unidad de política que es esencial para conducir bien los negocios exteriores de una gran nacion. (Lord Russel. *Hans D.* v. 220, p. 759, etc. Lord Salisbury, *idem*).

Así tambien, es un principio que invariablemente debe ser mantenido, el de que—si el gobierno es ejercido por partidos rivales que se suceden en el poder—sin embargo el gobierno de la Reina es siempre el mismo i continuo, i debe ser dirigido con unidad de propósitos, sin que pueda indebidamente desviarse de ellos por ninguna razon de hostilidades de partido. (*Hans. D.* v. 212, p. 799, etc).

«Desde que se estableció el gobierno parlamentario en Inglaterra, jamas ha estado en uso, ni se ha intentado por ningun ministro, el que cuando un nuevo ministro

llega al poder, pueda servirse de su autoridad para provocar investigaciones sobre los actos de su predecesor. Esos actos, en los momentos en que se cumplieran, estaban sometidos a la fiscalización parlamentaria; si no han sido condenados en esa época, deben reputarse definitivamente aprobados. Con todo, hai casos en que está en el derecho del Parlamento examinar ciertas materias particulares relativas a quejas presentadas individualmente contra los antiguos ministros, cuando se trata de hechos públicos i necesitan una investigación. Pero la autoridad de los ministros no debe ejercerse jamás contra sus predecesores, sea para obtener puramente, por motivos de partido, una censura de la política seguida por ellos, sea para facilitar una investigación sobre la política i la oportunidad de las medidas tomadas por éstos, mientras estaban en el poder. Se podría proceder de otro modo solo en el caso en que se tratara de poner remedio a defectos administrativos o de corregir abusos. (Lord John Russell i Sir Robert Peel., *Hans D.*, v. 67, pájs. 147, 184 &.)

Lo que dejamos transcrito manifiesta la seriedad del régimen de gobierno en la Gran Bretaña, i las prácticas de sinceridad i de respeto establecidas hasta entre los diversos ministerios de los partidos rivales que periódicamente se suceden en el poder; como tambien manifiestan las precauciones establecidas para darle unidad a la acción i a los propósitos de gobierno, i para que haya continuidad de ellos, aun cuando el poder pase a manos de partidos de ideas políticas rivales.

Merece especial mención el respeto incommovible im-

puesto a todos los partidos sobre la política internacional del gobierno; de tal suerte que las naciones extranjeras saben que, sea cual fuere el partido que sube al poder en la Gran Bretaña, su política continuará siendo la misma, sea que se trate de simples relaciones de amistad i comercio, sea de alianzas, sea de rivalidades o de grandes cuestiones que de un modo permanente interesan a varias naciones.

Estimamos tan útiles i prestigiosas estas prácticas de buen gobierno de Gran Bretaña, que deberíamos tomarlas por norma, en cuanto sean aplicables a nuestra organización política, para modelar sobre ellas las prácticas autorizadas que hasta hoy nos faltan, como les faltan a todos los Estados de la América latina, cuya organización política todavía no ha adquirido estabilidad bien consistente, sea por su poca experiencia, sea por la inclinación de sus poblaciones, mas a derrocar los gobiernos con asonadas de partido i motines de cuartel, que a consolidarlos por medio de serias prácticas de buen gobierno i respeto a las autoridades establecidas conforme a la lei.

De las causas que producen las crisis ministeriales, los cambios de ministerios i los cambios de situación política, hablaremos en el capítulo de *Las Oposiciones*, en el cual contemplaremos también el papel que las minorías desempeñan en el Congreso i su influencia en la dirección de los negocios públicos.

12. *Dificultades que la eleccion presidencial le presenta al réjimen parlamentario.*—Vamos a terminar este capítulo con algunas consideraciones que son una especialidad de las repúblicas de la América latina, al aplicárseles a sus poderes públicos el sistema del gobierno parlamentario.

La base de este sistema, para su recta i feliz aplicacion, es, como varias veces lo hemos dicho, que en la nacion esté bien garantido el ejercicio del derecho electoral i la no intervencion de elementos oficiales en las elecciones populares.

Miéntras esto no esté bien garantido, tanto por el respeto a la lei por parte de las autoridades, cuanto por los hábitos de honradez i moralidad políticos de los partidos para elejir representantes que sean la espresion jenuina de la voluntad nacional, no puede existir una aplicacion exacta i completa del sistema parlamentario; porque la esencia de éste consiste en que el Gobierno se ajuste a las aspiraciones de la opinion pública manifestada por sus jenuinos representantes; pero ¿qué jenuinos representantes pueden existir en un país donde la corrupcion electoral falsifica los representantes de la nacion por medio de violencias, fraudes i adulteraciones de las actas de los escrutinios?

He ahí el gran peligro en la América latina para la aplicacion del sistema parlamentario.

Para que éste asegure la estabilidad política i la tranquilidad social de un país, es indispensable que los partidos tengan la confianza de que cada uno de ellos suba al poder solo por el apoyo de la voluntad de la mayoría

nacional manifestada libremente, mediante la corrección i pureza de los procedimientos electorales.*

Cuando existe esta garantía, el partido vencido se somete al vencedor, confiando en que las elecciones libres i puras pueden llevar algún día al poder a los vencidos.

Mas, cuando no-existe esta confianza, los partidos en minoría resisten a que, en ciertas circunstancias, se organicen ministerios estrictamente parlamentarios; porque temen, por experiencia, que la mayoría vaya a abusar de los elementos oficiales para batir a sus adversarios.

He ahí una situación delicada i difícil de resolver en la práctica.

En Chile predominaba en el Congreso, hasta marzo de 1901, una coalición liberal-conservadora, representada en el Gobierno por un ministerio de estos dos colores políticos.

Al acercarse la elección presidencial, prodújose una dislocación de algunos de los elementos de la coalición, quedando ésta en minoría i en mayoría los elementos netamente liberales, que tomaron entónces el nombre de alianza liberal.

Realizado este acontecimiento, nada mas natural que la caída del Gabinete coalicionista i la organización de uno aliancista.

No pasaron las cosas así.

El *Diario Oficial* del 1.º de mayo de ese año declaró lo siguiente en nombre del Presidente de la República:

«Producida de esta manera una crisis ministerial, el país ha podido apreciar las dificultades que ha presen-

tado su solución, *ya que no era dable entregar a uno de los elementos en lucha influencias perturbadoras.*»

Efectivamente, la organización de un gabinete estrictamente parlamentario, esto es, emanado del seno de la mayoría, exigía que fuera compuesto de los hombres de Estado de ésta, i como todos esos hombres estaban empeñados a favor de un candidato en la lucha presidencial, no se podía, con buenas garantías del derecho electoral, echar mano de ellos para ministros; porque dentro de nuestros hábitos de aprovechar los elementos oficiales en las elecciones, i dentro de la corrupción electoral de los partidos, la minoría parlamentaria temía ser aplastada por los abusos de la mayoría, i en tal situación desaparece la base de la tranquilidad de una nación: la confianza en que sea respetada la ley por los hombres que ejercen el poder.

Tomándole el peso a esta delicada situación, el Presidente de la República creyó salvar lealmente sus dificultades organizando un gabinete liberal, pero compuesto de hombres ajenos a la lucha electoral, i de los cuales el jefe del gabinete tenía independencia i personalidad propia para ofrecerla a la mayoría parlamentaria en garantía de que cumpliría los compromisos del Gobierno respecto a neutralidad electoral.

Estas dificultades para el funcionamiento del régimen parlamentario no se presentan en las monarquías, por no ser en ellas electivo el jefe del poder ejecutivo, ni tampoco en las repúblicas en que, como en Francia, el Presidente no es elegido en votación popular, sino por el Congreso.

De suerte que, para salvar este tropiezo serio del réjimen parlamentario en Chile, hai que pensar en algun nuevo procedimiento para la eleccion presidencial, a no ser que los hábitos electorales lleguen a depurarse por completo, i pueda confiarse en que el partido en mayoría que tenga en sus manos el poder, no abusará de él para obtener un triunfo ilícito, sino que se medirá con su contendor en campo igual, poniendo por juez al soberano tribunal de la opinion pública, cuya sentencia no puede tener la autoridad i la influencia suficiente para dejar satisfechos i tranquilos a los vencidos, sino cuando éstos tienen la conviccion de haberse batido en campo neutral i sin que el adversario haya sido favorecido por ninguna clase de medios ilícitos.

Dedúcese de todo esto que la base fundamental para el funcionamiento del gobierno parlamentario, de modo que pueda asegurar la tranquilidad i prosperidad de la nacion, es la pureza en el ejercicio del derecho electoral i su amparo leal por todas las autoridades.

Sin esta base fundamental, el sistema parlamentario, mas que cualquiera otro de los sistemas derivados de la forma representativa, no es mas que una mentira que provoca estallidos de la indignacion pública, llevados a veces hasta los extremos de que los partidos luchen con las armas en la mano, por obtener el poder que no deberian jamas pretender por otros medios que el libre i respetado ejercicio de los derechos electorales, base fundamental de la estabilidad política i social de las naciones, i sin la cual jamas tendran una sólida prosperidad,

porque todos sus progresos estaran constantemente espuestos a ser trastornados por los disturbios civiles que provoca la usurpacion de los derechos del pueblo elector.





CAPÍTULO VIII.

El veto presidencial.

«Los constituyentes americanos pusieron su confianza en el veto presidencial, para darle a la legislación las garantías necesarias de sabiduría i equidad.»
— DUQUE DE NOAILLES.— (*Cien años de Rep. en los E. U.*)

«La forma parlamentaria del gobierno hace del veto una cosa inútil.»—AD. POSADA.—(*Trat. de Der. Polít.*)

1.—*Veto absoluto i veto suspensivo.*—*Su importancia para el equilibrio de los poderes.*—Reconócese como una máxima del derecho constitucional que el jefe del poder ejecutivo debe tener el derecho de negar su asentimiento a las leyes que no estima justas, oportunas, ni convenientes para los intereses jenerales de la nacion.

Este derecho, llamado veto, suele ser *absoluto* en las monarquías; es decir, anula el proyecto de lei dictado por el Congreso. En las repúblicas es solo *suspensivo*; esto es, suspende la sancion del proyecto i lo somete a la reconsideracion del Congreso.

El objeto de esta prerrogativa del jefe del poder ejecutivo es evitar que los Cámaras ya, por su contacto inmediato con las exigencias de sus electores, ya por dejarse arrastrar por las rivalidades de partido, ya por no conocer las necesidades del Estado i sus servicios tan a fondo como el Gobierno, especialmente en lo relativo a la hacienda pública, puedan dictar leyes desacertadas, a cuya enmienda, ántes de estar sancionadas, es conveniente dejar una puerta abierta, armando al jefe del poder ejecutivo de la facultad de suspender la sancion de los proyectos de lei i someterlos a la reconsideracion del Congreso.

Esta es una facultad mui importante, mediante la cual se tiende al equilibrio entre el poder legislativo i el ejecutivo en el ejercicio de la funcion legislativa.

En la nacion donde este veto no existe con toda eficacia, el poder ejecutivo queda reducido a condiciones tales de debilidad e impotencia, que seria causa de funestas consecuencias, si no estuviera compensado con otras prerrogativas del Gobierno, como efectivamente lo está en la Gran Bretaña.

«Si el veto llegara a ser letra muerta, la autoridad ejecutiva llegaria a debilitarse singularmente i casi se anularia.»—(Duque de Noailles. *Cien años de Rep. en los E. U.*)

*
* *

2.—*En el sistema parlamentario el veto solo tiene existencia teórica.*—En un gobierno estrictamente parlamentario, el veto, aun cuando esté escrito en el derecho

constitucional, no puede ejercerse, porque estando el Ministerio, para conservar su existencia, obligado a proceder de acuerdo con la mayoría parlamentaria, al veto del Ministerio las Cámaras contestarán con la censura; i de este modo se imposibilitaría el acuerdo entre ámbos poderes, que es indispensable para el funcionamiento regular del gobierno parlamentario.

Esta incompatibilidad del ejercicio del veto con el parlamentarismo la pone lord Palmerston con toda claridad de manifiesto con estas palabras:

«Hoi no es posible que una lei, votada por las dos Cámaras i presentada a la sancion del Soberano, sea objetada por éste. ¿I por qué? Porque no se puede nadie imaginar que una lei tenga el asentimiento del Parlamento, en el seno del cual los ministros responsables de la Corona tienen asiento, hablan, discuten i votan, sin que los consejeros de la Corona hayan aceptado esa lei i no esten preparados para aconsejar al Soberano que le dé su consentimiento. Si un proyecto de lei pasa en las dos Cámaras venciendo la oposicion de los ministros, éstos tienen naturalmente que dimitir sus puestos para ser reemplazados por otras personas en cuya sabiduría tenga confianza el Parlamento i con quienes esté de acuerdo la mayoría de ámbas Cámaras.»—(*Hansard* vol. 148, páj. 1386).

La esperiencia confirma plenamente este juicio de lord Palmerston; porque desde el año 1707 no se aplica el derecho de veto en la Gran Bretaña, de tal suerte que existe solo de una manera teórica.

Las deficiencias de esta prerrogativa estan allí equilibradas, hasta cierto punto, con otra de que dispone la Corona: la de ser ésta quien tiene la exclusiva iniciativa para presentar proyectos de lei sobre una cantidad de materias de la mas grande importancia, entre las cuales estan comprendidas todas aquellas esenciales para la existencia del Estado i la defensa i resguardo de sus intereses i gobierno económico i administrativo.

Pero en Chile, donde el veto tambien existe solo de una manera teórica, porque el sistema parlamentario no permite su ejercicio, i donde el ejecutivo no tiene esas facultades exclusivas de iniciativa, el poder ejecutivo adolece de una debilidad que raya en la impotencia; lo cual nos habrá de llevar al descalabro de nuestra organizacion política i administrativa, si oportunamente no se le pone remedio, fortificando al poder ejecutivo de una manera análoga a la forma como lo está en la Gran Bretaña.

*
* *

3.—*Pleno vigor del veto en el sistema presidencial.*—El sistema de gobierno presidencial es el que mejor se presta para el ejercicio amplio del veto del jefe del poder ejecutivo; porque, no teniendo los ministros entrada en el Congreso ni siendo responsables de los actos del ejecutivo, no puede aquél fiscalizarlos ni ejercer presion sobre ellos con votos de censura o manifestaciones de desconfianza, ni tampoco puede conminar al Presidente con la negativa o aplazamiento de las contribuciones, los presupuestos o la fuerza armada; porque en el sistema presidencial no

puede el Congreso usar de estos apremios para obligar al Presidente a que cambie de política o le preste su sancion a una lei que nõ es de su aceptacion.

Por esto es que los Estados Unidos de América es la nacion donde con mas frecuencia se ha hecho uso del veto.

Casi no ha habido Presidente que no haya hecho uso de él varias veces; i entre todos ellos descuella, en esta materia, el Presidente Cleveland, que en el espacio de diez i siete meses habia opuesto su veto a sesenta i tres proyectos de lei.

Es en aquel pais donde se presentan mas de relieve los buenos efectos prácticos del veto; porque con ellos se ha puesto en evidencia la necesidad de que el jefe del poder ejecutivo pueda presentar este freno a los desaciertos de las Cámaras, i especialmente a su natural inclinacion a incurrir en gastos sumamente exajerados, que arruinarian a la hacienda pública, si no pudiera ésta estar bajo el amparo del veto presidencial.

*
* *

4.—*Cómo se han subsanado en la Gran Bretaña las deficiencias prácticas del veto.*—Los Congresos tienen que estar constantemente inclinados a la prodigalidad de los recursos del Estado, porque no pueden sobreponerse los diputados i senadores a las influencias de sus electores, que piden en un departamento ferrocarriles, en otro caminos i puentes, en otro canales de irrigacion, en otro muelles i dársenas, templos, hospitales, edificios públi-

cos de todo jénero, grandes subvenciones para empresas industriales, elevar a provincias los departamentos i las subdelegaciones a departamentos, dar pensiones de gracia inmerecidas, i una gran cantidad de otras cosas análogas, de las cuales las mas veces no hai necesidad, o se exigen indebidamente o en condiciones exajeradas.

A todo ello acceden los diputados i senadores a trueque de tener siempre gratos a sus electores; de modo que, si en estas cosas deja la Constitucion al Congreso abandonado a sí mismo, sin un freno poderoso que lo contenga, la hacienda pública se veria pronto como una nave que, haciendo agua por muchas costuras, iria a parar a un inevitable naufragio.

En Inglaterra, aunque prácticamente no existe el veto, se ha podido evitar este peligro; porque allí el Parlamento no tiene el derecho de presentar proyectos de lei que importen gastos o gravámenes para el Estado, ni lo tiene tampoco para aumentar los gastos o gravámenes consultados en los proyectos de la Corona.

Mas en Chile, donde no dispone de esta prerrogativa el jefe del poder ejecutivo, ni puede éste, por causa del sistema parlamentario, ejercer el derecho del veto, está la hacienda pública i los negocios económicos en jeneral espuestos a peligros que algun dia se presentarán sumamente amenazadores, si con tiempo no se les aplica un dique análogo al que existe en la Gran Bretaña.

Uno de los mas notables vetos presentados al Congreso de los Estados Unidos, es el que trascribimos a continuacion, i que tuvo gran resonancia en todo el mundo, por la gran elevacion de sus pensamientos políticos i por la

valiente enerjía con que el Presidente Cleveland le enrostra al Congreso sus derroches.

*
* *

5.— *Veto memorable del Presidente Cleveland.*—

«A la Cámara de Diputados:

«Devuelvo sin mi aprobacion el proyecto de lei número 7,977 de esa Cámara, intitulado «Lei que acuerda diversas sumas para la construccion, reparacion i conservacion de ciertas obras públicas en rios i bahías i para otros objetos.»

«Hai en este proyecto de lei 417 ítems de gastos i cada seccion del país está representada en la distribucion de sus favores. Por él se provee a un desembolso inmediato de cerca de \$ 14.000,000 para trabajos en los rios i bahías. Esta suma viene a agregarse a otras cantidades votadas en otras leyes i para análogos propósitos, ascendentes a un poco mas de \$ 3.000,000, que han sido ya favorablemente consideradas durante las actuales sesiones del Congreso.

«Resulta que el gasto inmediato que se contempla para los objetos mencionados, se acerca a \$ 17.000,000.

«El rasgo mas sorprendente en este proyecto de lei es la autorizacion para ajustar contratos para trabajos en rios i bahías por una suma que excede de \$ 62.000,000. Aunque los pagos en la mayor parte de estos contratos deben estipularse de modo que sean cubiertos por asignaciones posteriores, con todo, mas de \$ 3.000,000 deben sacarse de las asignaciones directas ántes mencionadas.

Del resto, cerca de \$ 20.000,000 habrá que cubrir durante el año fiscal que termina el 30 de junio de 1898, i cantidades poco inferiores en los años subsiguientes. Algunos contratos de igual carácter, autorizados por leyes anteriores, estan aun en via de ejecución, i para atender a esos compromisos se necesitará dentro de poco que se asigne una suma de mas de \$ 4.000,000.

«De manera que, si este proyecto hubiera de llegar a ser lei, las obligaciones que impondria sobre el Gobierno, junto con las sumas destinadas a gastos inmediatos para el mejoramiento de rios i bahías, ascenderian a cerca de \$ 80.000,000. Ni es esto todo. El proyecto de lei indica numerosos estudios i presupuestos que contemplan nuevas obras i contratos i que predicen un aumento considerable en los gastos i obligaciones.

«En vista de las persistentes i crecientes exigencias, no hai motivo para esperar que se reduzca, o quede siquiera en el mismo estado, el monto de las asignaciones para proyectos de menor importancia no comprendidos en los contratos.

«Para el año fiscal que concluirá el 30 de junio de 1898, tales asignaciones, junto con dividendos que habrá que cubrir durante el año con motivo de contratos, representarán una suma con dificultad inferior a 30 millones de pesos; i puede con razon abrigarse recelos de que la tendencia dominante hácia el aumento de gastos de este jénero i la facilidad engañosa que los pagos diferidos ofrecen para incurrir en gastos imprudentes, aumenten todavía las cargas imputables a ese ramo en los años venideros.

«En vista de la obligacion que la Constitucion me impone, me parece evidente que solo ejerzo un deber hácia nuestro pueblo oponiendo mi desaprobacion a la lei que se proyecta.

«Muchos de los objetos a que ella destina el dinero público no tienen relacion con el bienestar público, i muchos tienden evidentemente a favorecer determinadas localidades o intereses individuales.

«Este mismo proyecto de lei descubre que no pocas de las alegadas mejoras han sido proyectadas i ejecutadas de una manera tan imprevisora, que, despues de un imprudente gasto de millones de pesos, ha habido que entrar en nuevos estudios para llevarlas a término.

«Aunque los funcionarios encargados del manejo de los caudales públicos e intereses del pueblo pueden apenas justificar gastos dudosos para obras públicas, alegando las opiniones de ingenieros en cuanto a la practicabilidad de tales obras, aparece, sin embargo, que algunos de los proyectos para los cuales se acuerdan ahora sumas de dinero, se han aceptado sin la aprobacion, o contra las objeciones de los ingenieros que los han examinado.

«Sé, de fuentes oficiales, que hai cantidades consultadas en este proyecto de lei para pagar obras que personas privadas habian ofrecido al Gobierno ejecutar sin otra compensacion que el uso de la propiedad pública.

«Cualesquiera que fuesen los ítems de dudosa correccion que hayan escapado a objeciones o que hayan sido tolerados en aprobaciones anteriores, dadas por el ejecutivo en análogos proyectos de lei, estoi convencido de que el proyecto de lei sometido ahora a mi consideracion,

abre la puerta a crecientes e insidiosos abusos, i es en sí mismo tan extravagante como inadecuado en época de depresion comercial i cuando las entradas del Gobierno no son consoladoras. Esta consideracion aumenta de fuerza, si se tiene en vista que el Tesoro público tendrá que hacer frente a otras sumas votadas por el Congreso en las presentes sesiones, que montan a mas de 500.000,000 de pesos.

«La economía i el cuidado en los gastos son en el individuo sólidas virtudes, que conducen a su dicha i bienestar. La economía i la justificacion en el empleo de los fondos públicos por los servidores del pueblo, no son solo virtudes sino obligaciones solemnes.

«El aceptar las asignaciones contenidas en este proyecto de lei en la parte que debe su orijen a intereses privados, o el deseo de promover conveniencias locales o de individuos, no dejaría de estimular un vicioso paternalismo i de robustecer en nuestro pueblo el sentimiento, ya mui dominante, de que su adhesion a nuestro Gobierno puede con propiedad cifrarse en la esperanza i expectativa de directos i especiales favores, i que la medida en que ellos se concedan puede suministrar una apreciacion de la importancia de la solicitud gubernamental.

«Creo que el mayor peligro que, como nacion nos amenaza, es la lamentable decadencia en nuestro pueblo de aquel sincero i leal amor hácia nuestro Gobierno, como personificacion de las mejores i mas elevadas aspiraciones humanas, i no como el dispensador de dádivas; porque su mision es la observancia escrupulosa de la jus-

ticia i la igualdad, i no la tolerancia del indebido favoritismo.

«Espero que me será permitido hacer notar, en una época que es objeto de crítica la emision de bonos hecha por el Gobierno para mantener el crédito i la situacion financiera del país, que los contratos previstos en este proyecto de lei crearían a los Estados Unidos compromisos ascendentes a \$ 62.000,000, i no ménos obligatorios que los bonos que se emitieron por esa misma suma.—GROVER CLEVELAND.—Mansion Ejecutiva, 29 de Mayo de 1896.»

El presente mensaje es la demostracion mas incontestable de la necesidad de que el jefe del poder ejecutivo esté, para defender los grandes intereses del Estado, en posesion del derecho de veto, en una forma tal que pueda ejercerlo con tanta eficacia como el eminente Presidente Cleveland en los Estados Unidos de América.





CAPÍTULO IX.

Presupuestos, gastos i contribuciones.

«Ningun nuevo gravámen ni aumento de los gravámenes actuales, puede ser impuesto a un súbdito inglés, sino a petición de los Ministros responsables de la Corona.» — (*Hansard's Debates*, v. 182, p. 1781, etc).

«Ninguna suma, por cualquier motivo que sea, puede ser votada por el Parlamento, sino a petición i responsabilidad de los Ministros de la Corona.» — (MAY, *Parl. Prac* pp. 650 i 651, — STUAR MILL. *Gob. Rep*)

«La Cámara de los Comunes, que todo lo puede, no puede, sin embargo, proponer el aumento de un gasto, ni la disminucion de una contribucion.» — (RENÉ STOURM, *Le Budget*, pág. 55.)

1.—*Funcion tradicional del Parlamento en materia de contribuciones i presupuestos.*—Las relaciones de los poderes públicos, en el derecho constitucional, respecto a imponer contribuciones i autorizar gastos, contraer empréstitos i otros análogos, estan establecidas tomando por base que las primeras campañas emprendidas por los parlamentos contra las monarquías tuvieron por objeto

establecer que aquéllos autorizaran los impuestos que el monarca podia exigir del país para sostenimiento del Estado, i le pondria límites al presupuesto de los gastos presentados por la Corona, a fin de contenerlos dentro de términos razonables.

Manteniéndose dentro de esta tradicion constitucional, segun la cual no les corresponde a los representantes del pueblo promover nuevos impuestos o aumentar los actuales, sino autorizar, dentro de límites moderados, los que crea necesarios la Corona, ni promover nuevos gastos, ni aumentar los indicados por la Corona, sino solo autorizarlos tales como los pide ésta, o disminuirlos; manteniéndose en esas tradiciones, decimos, la nacion inglesa ha establecido que el Parlamento no puede tomar iniciativa para crear contribuciones, ni para aumentar las actuales, ni tampoco para acordar nuevos gastos, ni aumentar los que pide la Corona.

*
* *

2.—*Equilibrio parlamentario establecido en la Gran Bretaña en materia de contribuciones, presupuestos i gastos en jeneral.*—La primera, la mas considerable garantía, dice Franqueville, de las finanzas inglesas, es la sabia medida de que el Parlamento no pueda votar ningun gasto, sino a peticion del Gobierno. (*Gob. i Parl. Británicos*, v. III, p. 515).

Sobre esto mismo, dice A. Todd (*El Gob. Parl. en Ingl.*, v. II, p. 292), en tanto que los miembros del Con-

greso tengan facultad de proponer gastos sin el consentimiento previo del poder ejecutivo, será inútil esperar una buena gestión económica de la hacienda pública.

Leroy Beaulieu, por su parte, establece que el Gobierno no puede ser responsable de la dirección financiera del Estado, cuando el Congreso vota gastos que aquél estima inoportunos, superfluos o excesivos. (*Ciencia de las Finanzas*, v. II, p. 62).

René Stourm, profesor de la Escuela de ciencias políticas de París, dice a este respecto: «Son incalculables los males que produce en Francia esta iniciativa parlamentaria, en materia de gastos, de que tan sabiamente se han desprendido los ingleses; i con la cual es imposible el equilibrio de los presupuestos, i se mantiene constantemente abierta la puerta a incesantes sangrías del tesoro público.»—(*Le Budget*, páj. 57).

Lo que es mas de admirar en esta importantísima garantía establecida en la Gran Bretaña respecto de prerrogativas de la Corona i restricciones del Parlamento para resguardar los intereses del Estado contra el peligro de gastos excesivos, es que una disposición de tan grande importancia no esté establecida en el derecho constitucional, ni en ninguna lei, sino solo por acuerdo espontáneo de la Cámara de los Comunes, en resguardo de los intereses fiscales; i sin embargo, es respetado ese acuerdo por cerca ya de dos siglos, tal como si fuera un precepto constitucional.

He aquí como se refiere A. Todd a los orígenes de esta garantía en favor de la hacienda pública inglesa. (*El Gob. Parl. en Ingl.*):

«En los comienzos del siglo XVIII apareció un medio especioso de eludir esta garantía constitucional.

«El saludable sistema de la fiscalización del Echiquier en el resguardo de los fondos públicos—que protegía a la vez a la Corona i al Parlamento contra las adjudicaciones ilegales—fué el objeto de tentativas para incitar a la Corona, por el ejercicio de la influencia parlamentaria, a sancionar gastos estravagantes e injustificados.

«Como en aquel tiempo el Echiquier hacia constar la existencia de fondos sobrantes, sin ninguna aplicación determinada, empezó a tomar cuerpo, entre los miembros del Parlamento, cierta tendencia creciente a considerar estos fondos como disponibles para cualquier proyecto que quisieran favorecer.

«Presentáronse entónces muchas peticiones personales pidiendo pensiones de gracia, las cuales no tenían, las mas veces, mas méritos que el apoyo de los correligionarios de la Cámara. Como se presentaban revestidas con apariencias de justicia o equidad, la Cámara las despachaba con cierta facilidad. De este modo se concedieron pensiones que, en su totalidad, alcanzaban a una fuerte suma, i muchas de ellas eran injustificadas.

«En 1805 este abuso habia tomado proporciones tales, que la Cámara, para cortar de raíz el mal, en la sesión siguiente, ántes que se presentara ninguna petición, acordó «no recibir ninguna petición de dinero relacionada con el servicio público, sino cuando previamente «fuera recomendada por la Corona.»

«Este acuerdo fué trasformado en una *standing order* (órden permanente) en 11 de junio de 1713, i en 25 de

junio de 1852 fué enmendada en los términos siguientes, a fin de ponerla en armonía con las prácticas existentes: «Esta Cámara no recibirá ninguna petición por ninguna suma de dinero relativa al servicio público, ni admitirá, ni examinará ninguna moción para invertir fondos fiscales, sino por iniciativa de los ministros de la Corona i bajo su responsabilidad. (*Hans. D.* v. 182, p. 591.)

«La práctica constante de la Cámara ha hecho estensiva esta regla aun a las mociones que indirectamente propongan inversion de fondos. (May, *Parl. Prác.* 1833, p. 652.)

I todavía esta gran prerrogativa de ser la Corona el único poder que puede tomar la iniciativa para todo lo relativo a gastos, contribuciones, empréstitos, papel-monedas o cualquiera otra obligacion de esta naturaleza que pueda afectar al Estado, está considerablemente reforzada en la práctica establecida de que, cuando un miembro del Parlamento presenta algun bill que el Gabinete desaprueba, la mayoría parlamentaria debe necesariamente rechazarlo, porque lo contrario provocaria una crisis ministerial como voto para derrocar al Gabinete. (Véase May, *Law of Parliament* ch. XVIII.)

* * *

3.—*Medida salvadora de reservar al Ejecutivo la iniciativa en esta materia.* — Compréndese que el poder ejecutivo así armado con estas prerrogativas pueda, en la práctica, hacer caso omiso del ejercicio del derecho de veto;

pero no se puede decir otro tanto de un gobierno como el de Chile, el cual, a mas de no poder hacer uso del veto, por causa del sistema parlamentario, como ya queda dicho, se ve entregado por completo a Cámaras omnipotentes que no tienen límite alguno para votar leyes, sea que se trate de crear, suprimir o aumentar contribuciones; sea de presupuestos, gastos especiales, obras públicas, pensiones o subvenciones; sea de empréstitos, papel-moneda u otras obligaciones análogas, que, estando sujetas a la iniciativa de los miembros de la Cámara, importan el mas grave peligro de que puede estar amenazado el órden económico de una nacion.

Así se vé en Chile que, contra la voluntad del gobierno, se aumentan en varios millones los presupuestos de la nacion; que se presentan proyectos para crear o suprimir contribuciones, para subvenciones i pensiones particulares, para contratar empréstitos, para emitir muchos millones de papel-moneda, para ausiliar con veinte o treinta millones de pesos a un banco privilegiado, para perdonar varios millones de lo que particulares solventes adeudan al Estado, para emprender planes colosales de obras públicas, para duplicar el ejército, etc., etc.

Todo esto es sumamente perturbador para el buen gobierno de una nacion, que así se ve con frecuencia amenazada de diarios proyectos de suma trascendencia para la situacion económica.

Así pudimos experimentar lo nosotros en los años de 1898 i 1899, en que, a pesar de existir en arcas fiscales un sobrante que excedia de diez millones, se repetian con frecuencia los proyectos de iniciativa de diputados o se-

nadores, proponiendo la emision de cincuenta, cien o mas millones de pesos; i en una situacion económica delicada, presentábanse mociones para crear un banco del Estado, ausiliar a un banco privilegiado, pagar con fondos fiscales las deudas hipotecarias ascendentes a \$ 160.000,000; i en una situacion internacional vidriosa se proponia, no por el Gobierno, sino por miembros del Congreso, duplicar el ejército i hacer otros preparativos bélicos de muchos millones de valor.

Cuando todas estas cosas estan al alcance de la iniciativa parlamentaria, no hai medio de asegurar la tranquilidad del país i la estabilidad de los negocios; porque todos esos proyectos mantienen sumamente agitados los espíritus i a toda la nacion sobresaltada i perturbada, sin saber qué probabilidades de aceptacion en las Cámaras tienen aquellos proyectos, de los cuales uno solo puede bastar para el trastorno económico del país.

Nada de esto pasa cuando esa clase de proyectos estan reservados a la iniciativa del Gobierno; porque éste, que tiene conciencia de su responsabilidad, i no es, en esta materia, inconsciente como una numerosa colectividad deliberante, no promueve tales medidas sino cuando tiene el íntimo convencimiento de que son absolutamente inescusables.

Desarmar hasta este punto al Gobierno, entraña peligros graves; porque cuando el poder ejecutivo se ve en presencia de tan considerables perturbaciones, se inclina no pocas veces a tomar violentamente los medios de dominar la situacion que la imprevisión constitucional no puso al alcance del poder encargado de gobernar a la

nacion; i es ciertamente un grave peligro poner en las manos de un Gobierno la fuerza pública, i negarle constitucionalmente los medios de gobernar, lo cual equivale a una peligrosa tentacion de tomar violentamente áquello de que, dentro del juego correcto de las instituciones, debe disponer el poder ejecutivo para el curso i desarrollo normales de todos los intereses, servicios i organismos del Estado.

*
* *

4.—*Necesidad de reformar en Chile el Poder Ejecutivo en ese sentido.*—Es, pues, una necesidad de que no puede Chile continuar careciendo muchos años, sin esponerse a perturbaciones mui considerables, el conferirle al Presidente de la República facultades análogas a las que, en sus relaciones con el Parlamento, tiene el poder ejecutivo en la Gran Bretaña, especialmente en lo que se relaciona con los intereses económicos.

Pasarán algunos años sin que venga esta reforma; porque, sin duda, que los miembros del Congreso no querran convencerse tan luego de que deben abandonar en manos del Gobierno la peligrosa arma que hoy tienen en sus manos; pero al fin se habrán de convencer de que no puede existir por muchos años el gobierno de una nacion en la forma defectuosa en que está hoy establecido en Chile.

Es indispensable optar por el parlamentarismo británico, o por la república presidencial de los Estados Unidos de América.

«Sea bajo la forma inglesa o la americana, es indispensable constituir un poder ejecutivo fuerte, para tener un sistema de gobierno viable i apto para cumplir su mision cada dia mas difícil.»--(Duque de Noailles. *Cien años de Rep. en los E. U.*)

«La falta de poder en el Ejecutivo es uno de los vicios que siempre hicieron naufragar en Francia las reformas constitucionales, i, sobre todo, que impidieron el establecimiento a firme de la República.»--(Laboulaye. *Hist. Const. de los E. U.*)





CAPITULO X.

Los partidos.

•En cuanto a mí, convencido como estoy de que el gobierno parlamentario es prácticamente imposible sin la existencia de dos partidos organizados; i de que, sin esto, constituiría el gobierno mas despreciable i corrompido que se puede imaginar, lamento siempre cualquiera cosa que tienda a desacreditar a uno u otro, aunque sean mis propios adversarios.»
—DISRAELI—(Discurso de 18 de Abril de 1864.)

1.—*Necesidad de los partidos en el sistema parlamentario.—Malas consecuencias de su fraccionamiento.*—La definición que los tratadistas i los mas ilustres hombres de Estado dan del parlamentarismo, manifiesta que éste no puede existir sin partidos políticos sólidamente organizados.

Queda ya dicho que el parlamentarismo consiste en el gobierno del país por los hombres mas eminentes del partido o partidos que cuentan con la mayoría parlamentaria, los cuales deben alternarse en el poder cuando les toque el turno de estar en mayoría en el Congreso.

Dedúcese de esto que, para que pueda funcionar correctamente el sistema parlamentario, es necesario que existan partidos bien organizados, que, por medio de sus hombres mas eminentes, puedan tomar en sus manos el gobierno del país, cuando les toque el turno de estar en mayoría en el Congreso.

En este sistema de gobierno, el jefe del poder ejecutivo está obligado, cuando se derriba un ministerio, a entenderse con el jefe del partido que ha provocado la crisis, a fin de organizar un nuevo gabinete que gobierne de acuerdo con la mayoría parlamentaria.

Pero, si no existe un partido fuerte, compacto, disciplinado i sólidamente organizado, sino grupos independientes que actúan en el Congreso con arreglo a la táctica del orden disperso, ¿con quién se entenderá el jefe del ejecutivo para organizar un nuevo gabinete que cuente con poderosas fuerzas de mayoría de gobierno en el Congreso?

He ahí para el Presidente de la República o el Rei de una Monarquía, una situación casi insalvable para organizar ministerios dentro del sistema parlamentario.

Por esto es que todos los tratadistas, todos los hombres de Estado de notoriedad, condenan, como una calamidad, el fraccionamiento de los partidos, o el que carezcan de disciplina para actuar en el Congreso, sea que militen en las filas del gobierno o en las de la oposición.

Adolfo Posada dice a este respecto en su *Tratado de Derecho Político*:

«La falta de estabilidad en los gobiernos, la infecundi-

dad de muchos de sus parlamentos, débense a falta de partidos políticos bien definidos. Los ministerios, durante estos últimos años, han vivido de coaliciones efímeras, formadas por grupos mas o ménos numerosos, mas o ménos enemigos entre sí.»

Franqueville (*El Gobierno i Parlamento Británicos*) se espresa en los siguientes términos respecto del carácter constitucional de los partidos en la Gran Bretaña, segun los propósitos que respecto de ellos ha tenido la Constitución:

«Es propio de la Constitución inglesa asegurar igual influencia a los hombres que representan las dos corrientes diversas de la opinion; ofrecerles una tribuna que le permita al país oír sus argumentos para pronunciarse sin equívocos i hacer prevalecer su voluntad. Así está conjurado el doble peligro que presenta el ardor de las innovaciones i el apego a la rutina.»

Los partidos son, pues, la base del gobierno parlamentario, desde que éste consiste en el gobierno del país por medio de la mayoría nacional, representada por el partido en mayoría, éste por sus senadores i diptutados, i éstos por sus hombres mas eminentes, que son los que van al poder.

*
* *
*

2.—*Lo que es un partido.*— *Necesidad de que tengan jefes.*—Burke, uno de los mas célebres oradores ingleses, ha definido a los partidos en estos términos:

«Un partido es la reunion de individuos que se asocian por sus afinidades políticas, dirijiendo el conjunto de sus esfuerzos en conformidad a principios jenerales que acepta cada uno de ellos. Esta conformidad de principios jenerales ha sido siempre suficiente para darle a la union de los individuos un carácter de firme cohesion.»

Para que los partidos puedan ser dirijidos i presentarse disciplinados en las luchas con su adversario, como tambien para entenderse con el Gobierno i con los otros partidos, han de tener sus respectivos jefes, que son los que, dentro del sistema parlamentario, entran al Gobierno como jefe del gabinete, cuando el partido está en mayoría en el Congreso, i a quienes los ingleses dánles el nombre de *leader*.

De aquí es que sea de tanta importancia que cada partido político tenga su jefe; porque faltando éste, los partidos se dividen, no luchan por una comun bandera, sino por miras de grupos i a veces hasta individuales.

Cuando faltan los jefes o no tienen éstos suficiente autoridad sobre el partido, éstos jeneralmente se fraccionan; lo que es un mal para el país, porque en tal situacion el jefe del poder ejecutivo no encuentra en ninguna parte una mayoría organizada a quien confiarle el ministerio; i tiene que entrar en combinaciones con varias fracciones que, no entrando al gobierno con la noble aspiracion de gobernar en nombre de ciertos principios políticos con que se busca la felicidad del país, van al poder solo por el halago de los honores i ventajas que ofrece; i en tales condiciones, a mas de ser mui difícil mantener la unidad

en la accion de gobierno i la uniformidad de propósitos en el Ministerio, se corren sérios riesgos de desmoralizacion, fuera de que, no habiendo base para la estabilidad ministerial, las crisis se repiten con frecuencia, i con el tan repetido entrar i salir ministros del gobierno, la direccion de éste se debilita i desautoriza, produciendo males considerables para el país.

*
* *

3. — *Censurable política de los Gobiernos que tienden a dividir a los partidos.*—Siendo las cosas así, no puede ser mas censurable la conducta de los Gobiernos que resisten a ponerse de acuerdo con la opinion de la mayoría nacional, i, para dominarla, trabajan por socavarla, a fin de conseguir que se divida i se pierda, por consiguiente, la eficacia de su unidad.

El mal es entónces para el mismo Gobierno; porque, una vez fraccionada esa mayoría, el Gobierno no encuentra en ninguna parte una fuerza poderosa en qué apoyarse; i en tal situacion, corre el país el riesgo de ser presa de la anarquía i de hundirse en ella junto con el Gobierno que, por no someterse al partido en mayoría, provoca un dislocamiento de fuerzas políticas que hace imposible la estabilidad i cohesion de las fuerzas de gobierno.

Deben, pues, éstos evitar, como un crimen de funestas consecuencias, su resistencia al partido o partidos en mayoría, i su empeño para fraccionarlos i así aniquilar su

importancia como entidad de peso en el gobierno político del país.

* * *

4.—*Gobiernos de partido.*—*Sus peligros en el sistema americano.*—De este sistema de entregar el ministerio al partido en mayoría se ha orijinado el que al gobierno parlamentario se le haya dado tambien el nombre de *gobierno de partido*, que no es propiamente aplicable sino al gobierno presidencial de los Estados Unidos, donde predomina el funesto principio de que uno de los objetos principales del gobierno es beneficiar a los correligionarios, tomando por lema la máxima de los vencedores en un campo de batalla: *to the victors belong the spoils*, los despojos pertenecen a los vencidos: máxima que tan inmoral resulta en sus aplicaciones a la política.

El sistema parlamentario no acepta esta máxima, sino la de De Pretis: «gobernar con el partido, pero para el país»; esto es, el partido toma la dirección del país para gobernarlo conforme a sus principios, pero sin mas fin que la felicidad del país, para lo cual todos los políticos que toman participación en los poderes públicos, deben someter todo interes individual o de partido al comun interes de la patria i al supremo interes del respeto incommovible al derecho, a la verdad i a la justicia.

Es entendido que para que pueda efectuarse este gobierno del país por el partido en mayoría, sin provocar disturbios ni actos violentos por el lado del partido que está fuera del poder, debe existir, como base *sine qua non*, la neutralidad del gobierno en las elecciones i la pureza

electoral en los partidos; porque solo así puede quedar tranquilo el vencido i satisfecho con la esperanza de poder llegar al poder haciendo méritos para atraerse las adhesiones de la opinion pública.

*
* * *

5.—*El tercer partido, o grupo de neutrales en el Parlamento.*—A este sistema del gobierno del país por el partido en mayoría, se le ha observado que adolece del defecto de que, si los hombres políticos son consecuentes, el partido en mayoría podría eternizarse en el poder; i que, seguro de estar siempre en mayoría, podría gobernar sin una fiscalizacion efectiva e incurrir, por lo tanto, impunemente en abusos i actos de mal gobierno.

He aquí cómo esplica Franqueville, la existencia en la Gran Bretaña de lo que los franceses llaman *le tiers partie*, o sea el tercer partido, o partidos de los neutrales:

«Es siempre útil que haya en una asamblea cierto número de miembros independientes, que, aunque habitualmente voten con la mayoría, no le esten enfeudados hasta el punto de que no se permitan, en algunas ocasiones, votar con la oposicion.

«Aun cuando usaren rara vez de esta libertad para darle una leccion al Ministerio, el hecho es que la sola presencia de estos miembros independientes del parlamento, obliga a aquél a mantenerse dentro de una saludable prudencia, al mismo tiempo que inspira a la minoría cierta esperanza i valor. En las cuestiones graves, este *pico* de votos independientes es el fiel de la balanza sobre

el cual se traba la lucha, i, si no obedecieran a otros móviles que los del bien público, podrían prestar inestimables servicios, sea derribando ministerios, sea obligándolos a modificar su política.

«Voi aun mas léjos: es necesario que aun los mismos ministerios puedan, en ciertos casos, hacer un llamamiento a todos los miembros de la asamblea, i obtener de este modo, de los que no los sostienen habitualmente, un número de votos suficiente para llenar, i aun sobrepasar, las defecciones que puedan producirse en su propio partido.

«Los casos en que los ministros han echado mano de este elemento independiente no son pocos, i bastan para demostrar la conveniencia de este tercer partido o de miembros independientes. Si se interroga a la historia, se comprobará, sin duda, que la suma de sus ventajas es superior a los inconvenientes de su existencia, aun cuando reconozco que ello ha dado a veces lugar a fraccionamientos de los partidos que han hecho difícil la consolidación de una mayoría de gobierno en el Parlamento.»

Pondremos término a este capítulo reproduciendo el siguiente elogio que Erskine May hace de los partidos i de su benéfica influencia en el gobierno político de las naciones:

«Cuando en los comienzos del siglo XIX, un gobierno corrompido; una sociedad relajada, un clero indiferente, una burguesía burda e ignorante, un pueblo embrutecido, componian una nacion de instintos bastardos, la Inglaterra mantúvose, sin embargo, grande i gloriosa; i hai

que atribuirle ese mérito a los partidos, a los cuales, con tanta exactitud, se les ha llamado los nervios de la libertad. §—(*Parliamentary History*, I, 385).





CATITULO XI.

La oposicion.

«La oposicion no influye directamente en los negocios públicos, pero indirectamente ejerce una influencia de grande importancia; no hace el bien de un modo positivo, pero sí en una forma negativa, impidiendo que se haga el mal.»—FRANQUEVILLE. (*Gob i Parl. Brit.*)

«Por vuestra propia dignidad, por prudencia, no os hagais plajiaros de los ministros a quienes habeis derribado.»—E. GERARDIN. (*La Presse*, 26 de Mayo 1848)

1.—*Carácter de la oposicion en el gobierno parlamentario.*—No poco jeneralizada está la idea de que el único papel que le corresponde a la oposicion en un Congreso, es el de ponerle obstáculos al Ministerio para gobernar; i efectivamente, deber suyo es poner esos obstáculos para gobernar mal; i allanarlos para que el poder ejecutivo gobierne bien.

La oposicion debe ser una barrera para el mal, un campo llano para el bien.

De este concepto equivocado que se tiene del papel que debe desempeñar la oposicion en el Congreso i de la influencia que le corresponde en la direccion de los negocios públicos, nace la aversion que en las naciones donde funciona defectuosamente el parlamentarismo, tiene el poder ejecutivo a la oposicion: idea justificada por la actitud jeneralmente perturbadora que aquélla ejerce en el Congreso para esterilizar la accion del gobierno.

En la Gran Bretaña pasan las cosas de mui distinta manera; porque allí el poder ejecutivo, o sea la Corona, estima, para gobernar, tan necesaria al Ejecutivo la mayoría de gobierno, como la minoría de oposicion; i casi llega a estimar a ésta como un organismo político que forma parte integrante del poder ejecutivo.

Por eso se dice en aquel país «la oposicion *de* la Reina» i no «la oposicion *a* la Reina.»

Dícese allí «el gobierno de la Reina» i «la oposicion de la Reina», considerando a «todo el Parlamento como un gran Consejo de la Reina», en el cual, para mejor aconsejar a la Corona, hai quienes piensan de un modo i quienes de otro, divididos en dos bandos adversarios, no para estorbar la accion del poder ejecutivo ni molestarlo, sino para mejor aconsejarlo i dirigirlo por el camino del bien, del respeto al derecho, a la verdad i a la justicia, i por el camino que hace felices a los ingleses i conduce a la Gran Bretaña a la prosperidad i a la gloria.

La misma oposicion tiene tan alta idea de sí misma, que no pocas veces cree que se puede servir mas eficaz-

mente al bien del país desde las filas de la oposicion, que en el puesto de ministro de Estado.

Inspirado en estas nobles ideas, lord Dervy decia lo siguiente en un discurso pronunciado en Liverpool el 9 de enero de 1872:

«La vida pública no es una cucaña a cuyo extremo esté colocada una bolsa con una renta de 5,000 £: su objeto no es llegar a la cima para ocupar grandes puestos; éstos no son mas que los medios para el fin; i éste se puede conseguir, no pocas veces, mas eficazmente dirijiendo una oposicion unida, que gobernando con una mayoría débil i dividida.»

*
* *

2.—*Responsabilidad de la oposicion.*—De este elevado concepto que de sí misma tiene la oposicion, resulta que no está, como en Chile, eternamente empeñada en presentarle obstáculos al Gobierno, por si acaso tropieza en ellos, cae derribado i se produce una crisis, aunque la oposicion no tenga fuerzas para recojer la herencia del Gabinete caído.

Entre nosotros todo el afan de la oposicion es derribar a los ministerios, aun cuando aquélla carezca de medios parlamentarios para reemplazar al caído.

Todo lo contrario pasa en la Gran Bretaña.

Allí es afan de la oposicion el evitar que el Ministerio se derrumbe ántes que ella tenga fuerzas suficientemente poderosas para organizar i sostener un nuevo ministerio con sus propios elementos parlamentarios.

El papel de la oposicion en el Parlamento ingles es esencialmente el de la crítica i no el de una accion puramente negativa que impida gobernar; ni se propone habitualmente derribar al Gabinete, sino obligarlo a abandonar ciertas malas medidas o ideas i tomar el camino de otras buenas.

A este respecto dice Franqueville:

«La oposicion es una institucion reconocida como rueda esencial en la máquina del régimen parlamentario. Si desaparece o se debilita de un modo extraordinario, falla por completo todo el sistema.

«Se ha dado esta definicion del carácter de la oposicion: «oponerse a todo i no proponer nada.»

«Esto no es exacto.

«Su funcion verdadera es ejercer una fiscalizacion incesante sobre todos los proyectos, actos, proposiciones i declaraciones del Gabinete.

«Es una censura permanente; pero contenida respetuosamente por dos clases de motivos: el primero es que sus propios actos i discursos estan sometidos a la fiscalizacion de la prensa i a la crítica de los electores; el segundo es que, si la oposicion consigue derribar al Ministerio, está obligada a tomar a su cargo el poder, organizar un nuevo Gabinete i gobernar con él en conformidad a las ideas que ha sostenido para echar abajo a su adversario.

«Lord Grey (*Parlamentary Governement* p. 102), ha hecho resaltar cuán útil es este último freno. «Los que
« han seguido de cerca los debates parlamentarios, dice
« aquel historiador, no ignoran cuántos votos de censura

« poco juiciosos han sido sofocados por la misma oposi-
 « cion, por temor a la dimision del Gabinete.

« Por otra parte, el obstáculo mas útil para una oposi-
 « cion vehemente, es el temor que tienen los *leaders* de
 « echar abajo un Ministerio, valiéndose de una cuestion
 « que ellos se verian en el caso de resolver o atender en
 « el mismo sentido que el Ministerio caido.»

*
 * *

3.—*Objetivo de la oposicion i su respeto a la mayoría.*
 —Entre nosotros, éste es uno de los puntos del sistema
 parlamentario que se presta a críticas mui severas; por-
 que nuestras oposiciones no tienen, por lo jeneral, ideas
 precisas de la funcion lejislativa i de gobierno que tie-
 nen que desempeñar como parte integrante del poder
 encargado de dictar las leyes e influir en los rumbos po-
 líticos del gobierno del país.

Ordinariamente nuestras oposiciones no se ocupan en
 otra cosa que promover todos los dias incidentes sobre
 pequñeces insignificantes, o con interpelaciones de po-
 lítica casera, o bien de negocios internacionales que pre-
 maturamente se quiere que vayan a la Cámara i que
 vuelvan a ella cuando pocos dias ántes los han estado
 escudriñando i ajitando con ellos el ánimo del país, i aun
 el de la nacion extranjera con quien aquellos negocios
 exteriores se relacionan.

En esto se pasan los años, unos tras otros, quedando
 sin poder ser atendidos los mas caros intereses públicos,
 i tomando el carácter de permanentes leyes defectuosas

que debian correjirse o perfeccionarse poco despues de dictadas; i miéntas tanto permanecen en pié con todos sus defectos perniciosos para la administracion pública, durante quince, veinte o mas años; i todo porque la oposicion absorbe por completo el tiempo del Congreso en discutir sus malhadados incidentes i discurrir sobre ellos con mil variadas formas todos los días.

Otro defecto no ménos criticable de nuestras oposiciones, es su anhelo constante é insaciable de derribar ministerios.

No hai para ella dias de mayor gloria que los de crisis ministerial, aun cuando no cuente con fuerzas parlamentarias para reemplazar al Ministerio derribado; de tal suerte que se verian en los mayores apuros, si el Presidente de la República llamara a organizar un gabinete parlamentario a los mismos que con sus discursos, con su accion en la prensa i con sus votos han producido las crisis ministeriales.

Sin duda que tales opositores no han leido jamas lo que dice lord Grey respecto de los temores de la oposicion del Parlamento británico a dar votos de censura, cuando carece de fuerzas parlamentarias para organizar i sostener un gabinete propio.

Acontece en otros casos entre nosotros que una oposicion o un núcleo de grupos descontentos echan abajo a un ministerio, por ejemplo, por una circular diplomática, o por la nota o pastoral de un obispo.

Caido el ministerio i reemplazado por los que lo han atacado en el Congreso, nada mas natural que esperar

que éstos retiraran la circular diplomática o tomaran medidas contra la pastoral.

Nada de eso.

Los nuevos ministros se mantienen muy serenos en la Moneda, procediendo exactamente lo mismo que los ministros derribados, sin que aquéllos se hayan vuelto a acordar más de la circular diplomática o la pastoral episcopal.

Esto quiere decir que estas batallas parlamentarias se dan por los puestos de ministros, i no por cambiar una situación política, o por la solución de algun importante problema económico, administrativo o de algo grave en que haya profunda diferencia en el modo de pensar entre el gobierno i la oposición.

Estas crisis provocadas solo para apoderarse de los puestos de ministros, son inmorales i perturban hondamente la tranquilidad del país i el curso regular de la administración pública i de los negocios en jeneral.

La nación en que tales cosas acontecen, da una triste idea de su progreso político i de la preparación de los hombres que actúan en los poderes públicos para que mediante ellos pueda efectuarse el gobierno del país por los partidos, que es el desiderátum del sistema parlamentario.

*
* *

4.—*Respeto del Gobierno i de la mayoría a la oposición.*—Si la oposición debe tener un gran respeto por la

mayoría de gobierno i no provocar crisis, sino cuando correspondan a cambios operados en la mayoría de una Cámara, tiene, por su parte, recíprocas obligaciones la mayoría respecto de la minoría, a la cual no debe atropellar jamas ni desconocerle su derecho, sin mas razon que aquella de *quia nominor leo*.

Una conducta atrabilaria e inequitativa de la mayoría, a este respecto, haria que ésta cayera en desconcepto ante la opinion pública.

A este respecto dice Franqueville refiriéndose a los partidos ingleses:

«El sentimiento que, hasta ahora, ha caracterizado a los partidos políticos i que obliga a los rivales a mostrarse corteses en los debates, tolerantes, dispuestos a entrar en arreglos al mismo tiempo que les permite conservar sus relaciones de afectuosa amistad en la vida privada es algo esclusivamente particular de la Inglaterra.

«La causa se esplica fácilmente: es el respeto que los jefes de los partidos en el poder han manifestado siempre a la minoría. Si a ésta se le privara de sus derechos, haríase facciosa i se consideraria desligada de toda responsabilidad. Al contrario, la circunstancia de verse la minoría asociada; hasta cierto punto, a las labores del Gobierno en la preparacion de las leyes, hace que acepte i respete con gusto sus actos, una vez que han llegado a ser leyes; i nada ha contribuido mas a conservar ese respeto jeneral que el pueblo ingles ha tenido siempre por la lei, que esta aceptacion dócil de los hechos consuma-

dos que siempre ha manifestado la minoría del Parlamento.»

De este mismo respeto que el Gobierno tiene a las minorías en oposicion, nace el que tome siempre mui en consideracion las opiniones de aquélla cuando se discute alguna materia importante; i de este modo el Ministerio escapa de los riesgos de desdenar algunas indicaciones convenientes i buenas, solo porque han partido de los bancos de la oposicion, a lo cual hace referencia lord Russell en los siguientes términos: «La obstinacion de aferrarse a un error, solo porque las indicaciones justas han partido de la oposicion i su aceptacion le daría la razon a ésta, ha hecho adoptar a mas de un ministro ingles mas de una resolución funesta para el país.»

Todo esto puede servir de saludables advertencias para que nuestras oposiciones vayan de dia en dia mejorándose, tomando por norma lo que es la oposicion en el Parlamento ingles, i la conducta respetuosa que para con ella observa el Gobierno de aquella nacion, todo lo cual influye en el éxito feliz del sistema de gobierno parlamentario.



CAPITULO XII.

Conflictos entre el Ejecutivo i el Congreso.

«En política no deberían haber dédalos posibles, es decir, conflictos entre el Presidente de la República i el Congreso durante un lapso de tiempo *dado*, sin poder desembarazarse uno de otro.» — STUAR MILL. (*Gob. Rep.*)

1.—*Los cambios ministeriales i disolucion del Congreso para conservar la armonía entre los poderes.*—El sistema parlamentario, dice Franqueville, tiene la ventaja de mantener constantemente la armonía entre los poderes públicos; i agrega:

«Los ministros deben ejercer el poder ejecutivo en conformidad a las miras del Parlamento, i recíprocamente, éste debe ejercer el poder legislativo en conformidad a las miras del Ministerio. Cualquiera conflicto entre estas dos voluntades provoca la caída del Gabinete o la disolucion de la Cámara de los Comunes; es decir que, en uno u otro caso, el acuerdo se restablece con solo la aplicación de alguna de estas dos medidas.»

Evidente es que en un país donde funciona correctamente el sistema parlamentario, como en la Gran Bretaña, bastan esas dos medidas para evitar todo conflicto entre el poder ejecutivo i el legislativo; pero no pasa lo mismo en las repúblicas de la América latina, en las cuales el Ejecutivo carece de la facultad de disolver el Congreso.

No queda en pié en ellas mas que una sola medida: la de cambiar el Ministerio, organizando otro con los elementos políticos que han derribado al Ministerio censurado; pero hai casos en que el Presidente de la República estima que la mayoría del Congreso no interpreta fielmente la voluntad de la opinion pública, i se resiste a entregarle el Ministerio.

Para tales casos debería existir la facultad de disolver el Congreso i efectuar nuevas elecciones; mas, cuando por la Constitución no tiene el Presidente esta facultad, su deber es someterse a la mayoría; porque, de otro modo, el conflicto no tendría solución i concluiría por una lucha armada en que alguno de los dos se impondría por la fuerza; lo cual es un crimen que sacrifica muchas vidas, de que son responsables los que pretenden solucionar estos casos por la violencia, estando prescrito en la Constitución el respeto recíproco que deben guardarse ámbos poderes, i mediante él, funcionar ámbos en una armonía que evite los choques violentos.

Pero este dócil sometimiento del Ejecutivo, o sea del Presidente de la República, al Congreso, no siempre se puede conseguir en una nación donde el Congreso tiene la iniciativa para dictar leyes sobre todas las materias

que mas interesan a la existencia del Estado i a todos los ramos de la administracion.

* * *

2.— *Ineficacia del veto parlamentario.*—*Necesidad de reforzar al Ejecutivo para evitar los conflictos.*—El Presidente de la República se encuentra completamente desarmado, en tales condiciones, para evitar que el Congreso dicte leyes que pueden ser ruinosas para la hacienda pública, para los intereses económicos del país, o para el buen servicio de algun gran ramo de la administracion; i entónces, no estando armado por la lei para evitar el mal, cae en la tentacion de hacerle frente usando de la fuerza.

Pero se dirá, ¿i el veto?

Ya dejamos establecido en el capítulo VIII que es aplicable solo en la república presidencial; i que en el régimen parlamentario no puede tener aplicacion alguna: su existencia es puramente teórica.

Nos queda todavía el recurso de la disolucion del Congreso.

Tambien hemos dicho que este recurso es ineficaz i sumamente peligroso en naciones donde no existe el hábito del respeto sagrado al ejercicio del derecho electoral.

Apelar, en caso de conflicto, al fallo de la opinion pública, es algo en que nadie puede pensar en una nacion donde la corrupcion electoral impide el funcionamiento correcto de los órganos por los cuales tiene que manifestarse la voluntad de la opinion.

Entónces, ¿qué recurso nos queda?

Quédanos el de armar al Ejecutivo con las facultades de que dispone la Gran Bretaña: las de ser el único que pueda tomar la iniciativa para presentar proyectos de lei relativos a contribuciones, presupuestos, gastos, subvenciones, pensiones, empréstitos, papel-moneda, aumento del ejército, en una palabra, sobre todo lo que importe algun gravámen u obligacion pecuniaria para el Estado, tal como lo hemos manifestado ya en el capítulo XI.

Armado el Gobierno de estas facultades, difícil seria que se le presentaran conflictos en el Congreso; porque, siendo él el único que puede tomar la iniciativa sobre tan importantes materias—como acontece en el réjimen parlamentario de la Gran Bretaña—se encuentra a cubierto el Presidente de ver su responsabilidad moral afectada con proyectos dictados por el Congreso, que, a juicio del jefe del poder ejecutivo, puedan ser ruinosos para la hacienda pública, sumamente perjudiciales para el país o comprometentes para sus relaciones exteriores.

Nada de esto puede temer bajo el réjimen de las facultades del Ejecutivo en Inglaterra; porque, en ese réjimen, el Congreso no puede comprometer a la nacion, ni con presupuestos en déficit, ni con aumento de contribuciones, ni con un exajerado plan de obras públicas, ni con pensiones o subvenciones, ni con papel moneda, ni con empréstitos, ni con aumento del de la fuerza armada, etc.

¿No puede, en este sistema, legislar sobre estas materias el Congreso?

¿Como nó? Sí puede; pero solo tiene la facultad de negar o disminuir lo que propone el Ejecutivo. De esta suerte está éste perfectamente resguardado de ver compro-

metido el nombre de su gobierno con leyes que él estima de efectos desastrosos.

El Congreso conserva su facultad de conceder o negar estas cosas; pero, para evitar los abusos a que en estas materias está espuesta una corporacion numerosa esencialmente política i sin responsabilidad, estan contrapuestas sus facultades a este respecto, con las que se le dan al Ejecutivo de ser él el único que pueda presentar estos proyectos, i de ser él quien fije el máximum del gravámen, quedándole al Congreso intacto su derecho para disminuirlos o negarlos por completo.

*
* *

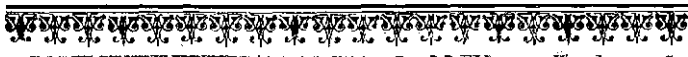
3.—*Del refuerzo del ejecutivo puede resultar la regeneracion del ejercicio del derecho electoral.*—Esta facultad del Ejecutivo, que le corta las alas a la peligrosa omnipotencia del Congreso, podria ademas tener una benéfica influencia en la práctica; porque se podria esperar que concluyera con la intervencion de los elementos oficiales en las elecciones, que hacia imposible el réjimen del parlamentarismo.

En efecto, cuando el Presidente de la República viera que ya no estaba en manos del Congreso tomar la iniciativa para tan importantes materias, i que de ellos no se podia tratar sino con la presentacion de proyectos elaborados en los respectivos ministerios; cuando viera que el Congreso no le podria desequilibrar la hacienda pública aumentando inconsideradamente los presupuestos; cuando viera que no le podian comprometer las relaciones exteriores con aumentos alarmantes del ejército o la armada;

viera esto i muchas otras cosas mas colocadas constitucionalmente bajo su salvaguardia i fuera del peligro de as intemperancias parlamentarias, tendria que rendirse a la evidencia de que la intervencion del Gobierno en las elecciones seria cosa completamente superflua, sin objeto alguno práctico, i la neutralidad electoral del poder ejecutivo se impondria por la misma fuerza de las cosas.

Debemos esperar que algun dia llegue esta reforma salvadora de los conflictos de que estamos amenazados, por causa del sistema defectuoso de las relaciones entre el poder legislativo i el ejecutivo, establecidas en nuestra Constitucion; pero, miéntras tanto que esa reforma llega, deber sagrado del Presidente de la República es someter se a las mayorías parlamentarias, por mas defectuosa que sea la lei que ese deber le impone: *dura lex, sed lex.*





CONCLUSION

«Un Estado fuerte mantenido por un gobierno respetable i vigoroso i por una mayoría disciplinada i segura: he ahí lo que necesita la República para sostenerse i salvarse» —CASTELLAR.

Hemos llegado al término de nuestra tarea; esto es, al propósito que, al principiar a escribir este libro i trazar en el prólogo su camino, nos propusimos de vulgarizar lo que es el verdadero parlamentarismo, i llamar la atención sobre los defectos i vicios con que en muchas naciones se ha implantado este sistema, dando lugar con ello a dificultades en la práctica que injusta e impropriamente se achacan a él.

Correspóndenos hacer ahora algunas consideraciones jenerales, fundadas en todo lo que llevamos dicho, i encaminadas especialmente a llamar la atención respecto de los males que para una nacion trae consigo la planteacion incompleta o viciosa del parlamentarismo; en la cual, no estando efectivamente equilibrados el poder le

jislativo i el ejecutivo, tiende uno de ellos, especialmente el irresponsable, a abusar del poder en una forma que anarquiza los elementos de gobierno destinados a mantenerse constantemente unidos, i ábusa al mismo tiempo deplorablemente de los recursos del Estado, sembrando la desmoralizacion i el desconcierto en todos los ramos de la administracion pública, a la vez que con ello se va borrando gradualmente del corazon de los ciudadanos la nocion de la responsabilidad cívica i de los deberes para con la patria.

Desgraciadamente este parlamentarismo defectuoso, feble i de mala lei; que parece una parodia del parlamentarismo británico—que ha hecho grande, gloriosa i feliz a la Inglaterra—es el que se ha implantado en Chile, i sus consecuencias fatales ya las estamos lamentando.

Tenemos un Congreso omnipotente que absorbe el poder de iniciativa que la lejislación inglesa i su derecho consuetudinario le tienen reservado al poder ejecutivo, como una salvaguardia preciosa de los mas vitales intereses del Estado i de los de la nacion misma en jeneral.

Í tenémos, ademas de ese fundamental vicio de tan funestas consecuencias, un Congreso que, no satisfecho con la libertad sin limites para lejistar—como se diria vulgarmente—sobre todo cuanto Dios creó, abusa de esa libertad, no sólo para estar removiendo constantemente tópicos de los más delicados que mantienen en constante i profunda ajitacion a los espíritus, ora sobre cuestiones de la mas grande trascendencia, ora sobre la hacienda pública, ora sobre negocios internacionales removidos apasionadamente con inusitada frecuencia, ora sobre milicia

¡ marina; no satisfecho, repetimos, con todo esto, éntrase por el camino peligroso de no prestarle atención sino a cuestiones sensacionales de la política de partido ¡ a incidentes que no dan cuartel un solo día, ¡ que no tienen otro objeto que clavarles banderillas a los ministros, provocando crisis de gabinete en los momentos mismos en que la oposición es, por sus fuerzas parlamentarias, absolutamente impotente para organizar ¡ sostener ministerios que reemplacen a los que derriba o intenta derribar.

Todo esto, a la larga, tiene que producir gravísimos males en una nación, ¡ tal vez vengan más luego que lo que se puede calcular.



¿Qué hacer para evitar esos males, en lugar de dejar correr indolentemente el tiempo, ¡ tener después que corregirlos con remedios heroicos, que tan grandes sacrificios les imponen a las naciones?

Reformar nuestras instituciones.

Pero, ¿cuál reformá adoptaremos?

¿Será la república presidencial de los Estados Unidos?

No es favorable para ella nuestra forma unitaria de gobierno, como lo es la federación; ¡ además, nuestros hábitos inveterados de intervención oficial en las elecciones de los poderes públicos, exigen que mantengamos en vigor la fiscalización parlamentaria sobre el Gobierno.

¿Armaremos al Ejecutivo con la facultad de disolver el Congreso?

Tropezamos, para pensar en ello, en el mismo incon-

veniente ya apuntado, de la intervencion oficial i la corrupcion electoral de los partidos, que falsifican el resultado de las elecciones; i por consiguiente, es inútil i de ninguna eficacia disolver un Congreso, cuando estan corrompidos los órganos, por medio de los cuales se debe manifestar la voluntad de la opinion pública.

Para pensar en darle al poder ejecutivo la facultad de disolver el Congreso i consultar la opinion pública por medio de nuevas elecciones, es necesario principiar por establecer la base de la pureza en el ejercicio del derecho electoral, tanto de parte de las autoridades, como de los electores i partidos políticos.

Miéntas falte esta base, no se puede pensar en conferirle al Ejecutivo el derecho de disolucion.

¿Pensaremos en darle mas eficacia al veto presidencial?

Ya hemos visto que no hai medio de darle eficacia al veto, bajo el réjimen del gobierno parlamentario; porque, en él, al veto suspensivo del Gobierno contesta la Cámara con la censura al Ministerio.

Hemos demostrado ántes que el veto no puede aplicarse eficazmente sino en el sistema presidencial, el cual carece de ministros responsables que puedan ser heridos por los votos, acuerdos o declaraciones políticas de la Cámara.

I hemos visto tambien cuán grande importancia tiene el veto en el gobierno presidencial, para poner un dique a las incontinencias del Congreso, especialmente en lo relativo a gastos que desequilibren los presupuestos, o comprometan los fondos fiscales o el crédito nacional con obras, servicios, subvenciones o empresas que van mas allá de lo que permiten los recursos del Estado.

El veto del Presidente Cleveland inserto en la página 155 presenta de relieve hasta dónde puede llegar el mal en un Congreso no refrenado por el Ejecutivo, a la vez que manifiesta el gran bien que éste puede hacer cuando se pone en sus manos esa arma poderosa, en una forma tal que pueda esgrimirla oportunamente sobre un Congreso sin medios de retornarle al Gobierno el contragolpe de la censura ministerial en que se embota el filo del arma presidencial del veto.

*
* *

Rechazadas todas estas reformas, ora por incompatibles con el sistema de gobierno con ministros responsables ante el Congreso, ora por inaceptables para el atraso político en que nos encontramos, por causa de la desmoralización electoral de las autoridades, de los poderes públicos, de los partidos i de los electores en jeneral, no nos queda que pensar en otra cosa que en la implantación del verdadero i jenuino parlamentarismo, en la misma forma como está establecido en la Gran Bretaña; es decir, completar el sistema que hoy rije entre nosotros, i que ha dado i continuará dando malos resultados, por cuanto, desdeñando u olvidando las garantías que en aquella nación tiene el poder ejecutivo, hemos perdido por completo de vista el equilibrio de los dos poderes, el contrapeso del Parlamento por el Gobierno, que es la base sólida sobre que descansa el parlamentarismo británico, cuyos excelentes resultados lo acreditan suficientemente para presentarlo, no solo como modelo, sino

como el tipo único de lo que propiamente puede llamarse *gobierno parlamentario*.

No nos queda, pues, para salvar de los peligros de des-gobierno i aun anarquía de que estamos amenazados por causa de la acción disolvente de Cámaras sin contrapeso de gobierno, otra cosa que reformar nuestro parlamentarismo, estableciendo el mismo equilibrio que reina en la Gran Bretaña entre el poder legislativo i el ejecutivo.

Ese equilibrio,—que nuestros constituyentes del año 33 no tomaron en consideración; porque ellos no conocían de cerca la acción desorganizadora del despotismo parlamentario, sino solo la de los caudillos militares, que, por mas de diez años, con motines de cuartel i pronunciamientos de batallón, tenían trastornada a la República,—no lo olvidaron los constituyentes de los Estados Unidos de América, quienes, como descendientes de ingleses, al dictar su Constitución en 1787, cuando todavía la cabeza de Luis XVI no había caído en el canasto de la guillotina de la Convención, tuvieron presente probablemente que, ya antes, en el suelo de la madre patria, había caído la cabeza de Carlos I bajo los golpes del hacha del verdugo del Parlamento Largo.

Por eso, sin duda, recordando aquella sangrienta tragedia de que fué teatro la Inglaterra, decía Jefferson refiriéndose a los constituyentes norte-americanos:

«Nosotros no hemos combatido para establecer un despotismo colectivo, sino para fundar un gobierno libre i tan bien equilibrado, que ninguno de los diferentes delegados pueda pasar los límites de su dominio especial, sin

ser en el acto puesto en jaque i detenido por los otros.»
 (*Notes on the State of Virginia*, p. 105).

El duque de Noailles, comentando esta palabra, dice en sus *Cien años de República en los Estados Unidos*:

«Una asamblea legislativa es ménos susceptible que cualquiera otro poder, de contenerse espontáneamente. Como su sola voluntad basta para hacer i deshacer las leyes, luego deja de discernir dónde debe limitar su dominio, i, confundiendo los actos lícitos con las iniquidades legales, concluye por persuadirse de que su sola voluntad (*son bon plaisir*) es la única fuente del derecho, la sola regla del deber.»

*
* * *

Para evitar los peligros de que nos vemos amenazados, no se presenta, a nuestro juicio, otra medida de salvación que la de reformar las relaciones constitucionales de nuestros poderes públicos, sustrayendo ciertas materias de la iniciativa del Congreso, i confiriéndole esa iniciativa al poder ejecutivo, para que de este modo exista un contrapeso recíproco entre el Congreso i el jefe del poder ejecutivo; a fin de poder evitar los abusos i desaciertos a que está espuesto un poder, cuando no tiene un freno moderado que lo detenga dentro de sus propios límites.

En esa forma el Ejecutivo está limitado por el Congreso, porque aquél no puede gastar mas que lo que éste autorice; pero a su vez el Ejecutivo refrena al Congreso,

porque éste no puede ordenar que se hagan gastos mayores que los propuestos por aquél.

Otro tanto puede decirse en materia de impuestos, empréstitos, subvenciones, pensiones, fuerza armada, emisiones de papel, condonacion de deudas particulares, etc.

Fácilmente se concibe cuánto ganarian en estabilidad, seriedad i garantías de todo jénero los negocios públicos de una nacion i el funcionamiento de sus poderes, una vez aceptada una reforma de esta clase, tal como lo que existe en Inglaterra.

Concluirían los temores de que un presupuesto presentado en equilibrio por el Gobierno, sea votado con déficit por el Congreso.

Concluirían las amenazas de que de un día a otro se presenten proyectos modificando impuestos que sirven de base a muchas industrias i negocios lejítimos.

Concluirían las sangrías sin límites al erario nacional, por las pensiones entregadas *ad libitum* a la iniciativa de senadores i diputados.

Concluirían los innumerables proyectos de obras públicas por todas partes, sin un plan previamente estudiado, para satisfacer a los electores de cada senador o diputado.

Concluirían los proyectos atentatorios contra los contribuyentes que sostienen al Estado, de destinar veinte o treinta millones de pesos fiscales para fundar bancos particulares privilegiados u otras empresas análogas.

Concluiría el tener a la nacion, durante tres o cuatro años, constantemente sobresaltada con proyectos diarios

i bajo mui variadas formas, para emitir cien o mas millones de pesos de papel destinados a mejorar la situacion de los negocios particulares con ausilios directos del Estado.

Y aun puede esperarse fundadamente que concluiria la desmoralizacion producida por la intervencion de los elementos oficiales en las elecciones de los encargados de ejercer los poderes públicos; porque, cuando el Gobierno viera que, por la Constitucion, estaba armado para impedir que el Congreso discutiera proyectos de lei comprometentes de los mas vitales intereses del Estado, se convenceria de que no tenia para qué faltar a la neutralidad electoral; porque, cualquiera que fuera el resultado de las elecciones, siempre estaria armado el Presidente de la República para resguardar esos grandes intereses del Estado, i para ser él el único que pudiera tomar la iniciativa en aquellos proyectos de grave responsabilidad, i que, por su propio nombre i prestigio, ningun gobierno puede contemplar con indiferencia que el Congreso los resuelva *ad libitum*, sin considerar que el poder ejecutivo no puede someterse al triste papel, de espectador indiferente de actos lejislativos que, para ser cumplidos, puedan colocar en situaciones difíciles i de grave responsabilidad al poder encargado de ejecutar las leyes, de proporcionar recursos para su cumplimiento i de responder del buen gobierno i administracion del Estado.

Nuestra última palabra es un voto sincero por que esa reforma llegue lo mas pronto posible i le asegure a Chile la estabilidad política de su porvenir i la prosperidad

sólida que se deriya de la existencia de poderes públicos fuertes, armónicos entre sí. equilibrados i unidos en la comun labor del bien de la patria i en el supremo respeto al imperio del derecho, de la justicia i de la verdad, sobre cualquier otra clase de intereses particulares o de partido.



ÍNDICE

	PÁJ.
PRÓLOGO	5
CAPÍTULO I.—GOBIERNO REPRESENTATIVO.	
1.—El Gobierno absoluto.....	11
2.—El gobierno constitucional-representativo i las «cartas otorgadas».....	14
3.—El gobierno constitucional-representativo de las monarquías.....	16
CAPÍTULO II.—SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL.	
1.—Caractéres del gobierno presidencial.—Su diferencia del parlamentario.....	19
2.—Influencia del Congreso en el gobierno parlamentario	22
3.—El gobierno del Presidente con el partido de mayoría	24
4.—Necesidad de fortificar al Ejecutivo en el sistema representativo	26
5.—Energía del Poder Ejecutivo en la república presidencial.—Diferencia entre el sistema representativo i el presidencial.....	30
CAPÍTULO III.—SISTEMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIO.	
1.—Caractéres del gobierno parlamentario.—Su diferencia del presidencial.....	33

	Págs.
2.—Razones en que se apoya la supremacía del Congreso.	36
3.—El Ministerio en el gobierno parlamentario.—Inmuni- dades políticas del Jefe del Ejecutivo.....	38
4.—Consecuencias funestas de que el Jefe del Ejecutivo haga causa comun con los ministros en minoría...	40
5.—Uso de los apremios para obligar al Ejecutivo a cam- biar Gabinete	42
6.—Abusos de la minoría.....	43
7.—Casos de lucha entre el Ejecutivo i el Congreso para cambiar una situación política.....	44

CAPÍTULO IV.—NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE GOBIERNO.

1.—Gobierno popular representativo.—República consti- tucional-representativa.....	49
2.—Caractéres parlamentarios de nuestra Constitución....	51
3.—Exajeracion de la preponderancia del Congreso.....	53
4.—Abusos en la práctica de la precedente exajeracion....	54
5.—Dudas i luchas para afirmar el sistema parlamentario en la práctica	57

CAPÍTULO V.—EL CONGRESO.

1.—Influencia del Congreso en el sistema parlamentario.	61
2.—Los cuatro órdenes de funciones del Congreso: legisla- tiva, económica, inspectiva i política.....	63
3.—Límites de la función inspectiva.....	67
4.—Equilibrio del Congreso i el Ejecutivo en el gobierno parlamentario.....	76

CAPÍTULO VI.—EL PRESIDENTE.

1. —Condiciones de energía del Poder Ejecutivo.....	80
2. —Influencia del Jefe del Ejecutivo en la dirección del Gabinete	83
3. —Diferencia entre el Poder Ejecutivo de una república i el de una monarquía.....	86
4.—Cómo se ha robustecido el Poder Ejecutivo en el sistema parlamentario.....	87
5. —Dificultades del gobierno representativo en las naciones donde no está prácticamente garantido el derecho electoral.....	90

CAPÍTULO VII.—EL MINISTERIO.

1.—Consideraciones jenerales sobre la organizacion de los Ministerios.....	94
2.—Caractéres de los Ministerios.....	96
3.—Nombramientos de los Ministros i organizacion del Gabinete.....	99
4.—Malas practicas en las crisis i organizacion ministeriales en Chile.....	105
5.—Idem en cuanto al carácter parlamentario del Gabinete.....	108
6.—Censura i votos de confianza o desconfianza.....	113
7.—Desacuerdos entre la Cámara i los Ministros.....	118
8.—Alcance político de los votos de la Cámara.....	122
9.—Cuestiones abiertas.....	127
10.—Unidad de accion del Ministerio.—Primer Ministro...	131
11.—Modo de proceder durante una crisis ministerial.....	137

	PAJS.
12.—Dificultades que la eleccion presidencial le presenta al réjimen parlamentario.	144

CAPÍTULO VIII.—EL VETO PRESIDENCIAL.

1. —Veto absoluto i veto suspensivo:—Su importancia para el equilibrio de los poderes.	149
2.—En el sistema parlamentario el veto solo tiene existencia teórica.	150
3.—Pleno vigor del veto en el sistema presidencial.	152
4.—Cómo se han subsanado en la Gran Bretaña las deficiencias prácticas del veto.	153
5.—Veto memorable del Presidente Cleveland.	155

CAPÍTULO IX.—PRESUPUESTOS, GASTOS I CONTRIBUCIONES.

1. —Funcion tradicional del Parlamento en materia de contribuciones i presupuestos.	160
2.—Equilibrio parlamentario establecido en la Gran Bretaña en materia de contribuciones, presupuestos i gastos en jeneral.	161
3.—Medida salvadora de reservar al Ejecutivo la iniciativa en esta materia.	164
4.—Necesidad de reformar en Chile el Poder Ejecutivo en ese sentido.	167

CAPÍTULO X.—LOS PARTIDOS,

1.—Necesidad de los partidos en el sistema parlamentario.—Malas consecuencias de su fraccionamiento.	169
---	-----

	P js.
2.—Lo que es un partido.—Necesidad de que tengan jefe.....	171
3.—Censurable conducta de los Gobiernos que tienden a dividir a los partidos.....	173
4.—Gobierno de partido.—Sus peligros en el sistema americano.....	174
5.—El tercer partido o grupo de neutrales en el Parlamento.....	175

CAPÍTULO XI.—LA OPOSICION.

1.—Carácter de la oposicion en el gobierno parlamentario.....	178
2.—Responsabilidad de la oposicion.....	180
3.—Objetivo de la oposicion i su respeto a la mayoría... ..	182
4.—Respeto del Gobierno i de la mayoría a la oposicion.	184

CAPÍTULO XII.—CONFLICTOS ENTRE EL EJECUTIVO I EL CONGRESO.

1.—Los cambios ministeriales i disolucion del Congreso para conservar la armonia de los poderes.....	187
2. Ineficacia del veto parlamentario.—Necesidad de reforzar al Ejecutivo para evitar los conflictos.....	189
3.—Del refuerzo del Ejecutivo puede resultar la rejeneracion del ejercicio del derecho electoral.....	191
CONCLUSIÓN	193



OBRAS DEL MISMO AUTOR

El Administrador Público, o sea principios jenerales de administracion, obra escrita para los hombres de gobierno i funcionarios administrativos.

Tratado de Administracion Pública aplicado al curso de ingenieros de la Universidad de Chile.

Los ferrocarriles argentinos i los chilenos. Consideraciones económicas sobre la explotaeion económica de unos i otros.

Panacea Popular. Folleto crítico de economía social.

Lectura Militar. Obra destinada a cultivar el sentimiento de la patria i el deber militar.

Cartilla cívica para los niños. Primer libro de instruccion cívica para las escuelas i liceos.

El Alcohol considerado bajo su aspecto económico i social. Obra que obtuvo el primer premio en el certámen del Ministerio de Hacienda.

El Parlamentarismo.

Errata

En la página 159, línea 12, dice *presente*. Léase *precedente*.

