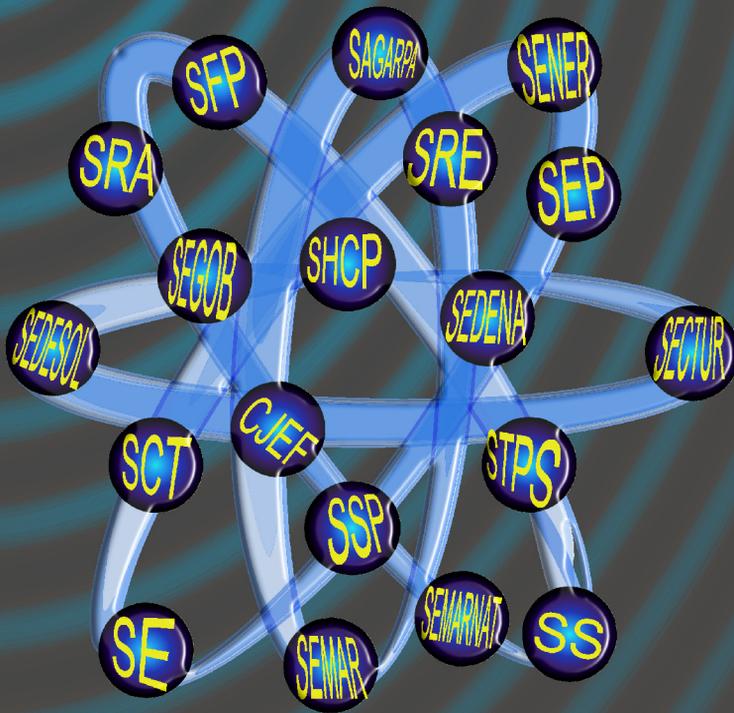


# Expediente *Parlamentario*

## EL GABINETE Y SU JEFATURA



RODRIGO CERVERA AGUILAR Y LOPEZ



4



**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. José González Morfín

**Integrantes**

Dip. Emilio Chuayffét Chemor

Dip. Pablo Gómez Álvarez

Dip. Manuel Velasco Coello

Dip. Alejandro González Yáñez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

**Secretario General**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos  
y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Sergio Mancilla Zayas

**Portada y Diseño Interior**

Ing. Humberto Ayala López

**Corrección de Estilo**

Mariana Vega Haro



## Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

### Presidente

Dip. Pablo Franco Hernández

### Secretarios

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

### Integrantes

Dip. Sergio Álvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Fernando de las Fuentes Hernández

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Sara Rocha Medina

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo



## EDITORIAL

En palabras clásicas que provienen de los orígenes del parlamentarismo inglés, «el poder y jurisdicción del Parlamento es tan trascendente que no puede ser confinado, ni por causas ni por personas, dado que es omnipresente en la escala de la existencia política.»\*

Las añejas palabras de Cocke (acotadas al constitucionalismo mexicano), parecerían estar presentes en el debate político de nuestros días en diferentes latitudes.

Esas mismas palabras, a conceptos del presente, nos indican que para el Poder Legislativo tan importante como la legislación es la vigilante observación del aparato administrativo del gobierno, por tratarse del cuerpo constitucional plural que ventila todos los asuntos nacionales en forma abierta; tanto, que le merecen ocasional crítica por su extrema franqueza.

El plano de igualdad entre poderes ha cobrado vigencia inusitada. Los procesos sociales y políticos del último tiempo en las más diversas partes del mundo han llevado consigo la intervención conjunta de los poderes fundamentales de cada país, y han sido ellos –no puede ser finalmente de otra forma– los que, quebrantados temporalmente o no, han dado entrada, salida y vuelta a entrar a cada promoción y fenómeno de poder político.

En este número de **Expediente Parlamentario**, el tema de «Las Prerrogativas Parlamentarias», desarrollado a la luz del sistema mexicano y del Derecho comparado, se nos presenta, estimo, con la accesabilidad que deriva del tratamiento conceptual, práctico y específico de la materia, que sobradamente nos permite observar en buena medida el régimen que sostiene la libertad de apreciación, opinión y pronunciamiento, dijéramos pleno, sobre los asuntos públicos que como cuerpo constitucional tienen las cámaras legislativas y la personal de sus integrantes, justamente en su recorrido internacional que nos permite comprender mejor este ramo común de los órganos legislativos.

Cabe señalar que como corresponde a toda facultad de ejercicio político y jurídico, la prerrogativa que nos ocupa en el quehacer legislativo no coloca a sus titulares en una condición de excepción jurídica ante la eventual comisión de conductas irregulares o antijurídicas en el desempeño del cargo u otras durante éste. El régimen jurídico constitucional consagra a este respecto los principios y formas para su tratamiento que, de nueva cuenta, en esta crónica de Derecho comparado, se nos presenta de manera oportuna.

\* Palabras de Sir. Edward Cocke (1795), comentadas por Bernard Schwartz en *The Powers of Government*; traducida al español por José Juan Olloqui Labastida. Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1966.

De tal suerte, bajo la óptica señalada, la edición que ahora se presenta busca acrecer frente al lector su visión y apreciaciones sobre este tema, que me parece es del mayor interés ciudadano y siempre de la atención académica.

*Palacio Legislativo de San Lázaro*  
*Dr. Alfredo Salgado Loyo*  
*Director General del CEDIP.*

## INTRODUCCIÓN

Las diversas agrupaciones humanas, ya sea horda, tribu, polis, civitas o Estado, se han organizado sobre un basamento político y jurídico, que ha sido construido, reconstruido o cambiado por variados componentes ideológicos, durante un largo proceso de racionalización del poder, para legitimar y dotar de facultades a quien lo ejerza.

Sin embargo, también en toda organización social se ha abusado del poder, a tal grado que para controlarlo se le han puesto límites. Para ello, el hombre creó instituciones políticas e institutos jurídicos. Las primeras con facultades para conocer y resolver este tipo de asuntos, así como para ejecutar lo decidido; las segundas se establecieron como instrumentos de control de poder. De manera que al sintetizarse las instituciones políticas e institutos jurídicos, se elaboraron conceptos fundamentales en aquellas, tales como jurisdicción, acción, proceso o procedimiento, etc; y en éstas, como el de responsabilidad, sanción, etc.

Estos conceptos fundamentales van delineando el sistema y régimen jurídico de cada país. Sin duda, son de la mayor importancia porque implican la existencia de alguien con interés en poner en movimiento el sistema jurídico, alguien que conozca y resuelva de ese interés, la manera o forma en que debe proceder para ello, alguien que deba responder por el quebrantamiento del sistema jurídico y la forma como se asumirá.

La falta de alguno de ellos haría inasequible el control del poder. El abordar cualesquiera conlleva a los demás. En efecto, si se habla del proceso o procedimiento, se debe referir a quien tiene la potestad de desarrollarlo y la manera en que lo culminará, etc.

En esa virtud, y con motivo de los recientes acontecimientos en nuestro país de índole político y jurídico en que se involucraron a diversos personajes de elección popular, se ha elegido analizar en este trabajo los procedimientos de rango constitucional, entre otros, que desarrolla el Congreso de la Unión, denominados juicio político y declaración de procedencia. Sin embargo, a fin de exponerlos es indispensable en primer término traer a colación otros conceptos: la jurisdicción, y la responsabilidad jurídica y política, que nos servirán para entender y discernir entre uno y otro procedimiento.

Para ello, se requiere de una reseña histórica, de la que trata el capítulo primero, en las civilizaciones griega, romana, inglesa y norteamericana, con el objeto de ilustrarnos en la forma en que se implantaron, comprender su evolución, así como su influencia en nuestro sistema y régimen de responsabilidades. Además, se señala brevemente el sistema de control en el México precolonial y colonial.

En el capítulo segundo, se esbozan los sistemas, las responsabilidades y procedimientos que prevalecieron en las constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917 hasta antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, en las que se destaca la influencia de institutos del parlamentarismo inglés y norteamericano.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se desarrolla el marco constitucional y legal vigente de los procedimientos del juicio político y la declaración de procedencia, comenzando por su marco conceptual, las causas que dan motivo a cada uno de ellos, los individuos que pueden ser sujetos a dichos procedimientos, los órganos que intervienen y las reglas que permiten su desarrollo hasta la culminación de los mismos. Al final, se contiene un apartado de conclusiones.

## EL GABINETE Y SU JEFATURA

### **1.-Relevancia del tema**

Este estudio acerca de la jefatura de gabinete se ha elaborado en un clima de cierto debate y perplejidad acerca de su significado y relevancia. Pocas instituciones han sido tan incesantemente nombradas en discursos recientes o declaraciones, pronunciados en el medio político o periodístico, como la jefatura de gabinete. De hecho, se ha considerado el tema como central o dominante en una eventual agenda de reforma del Estado. Sin embargo, la reiterada mención de la figura, en lugar de esclarecer su uso o significado, la desdibuja e intensifica la confusión, en buena medida por la superficialidad o el sensacionalismo mediático, con los que es examinada.

En la presente investigación se trata, por un lado, de acometer esa insuficiencia de información con respecto a la Jefatura de Gabinete, y por otro, de posicionar teórica y políticamente la institución en el contexto del Derecho Constitucional y Administrativo, así como en el de la reforma del Estado.

Visto en perspectiva, el estudio del gabinete lleva a planteamientos límite, es decir, a los fundamentos mismos del sistema de gobierno; no se trata de la mera cuestión de cuantos ministros forman parte del gobierno, o si los nombra y remueve el jefe de gobierno, o si deben comparecer con más frecuencia a las cámaras legislativas. El tema tiene que ver con la forma que debe asumir el Poder Ejecutivo; la naturaleza y concepción del poder ejecutivo mismo en el conjunto de las funciones del Estado contemporáneo; ¿cuál es la idea o concepción de poder que subyace en la organización del Poder Ejecutivo?; ¿cómo condiciona esa estructura el ejercicio del poder?; ¿cuál es la forma más idónea de organizar el gobierno?; ¿la opción entre ejecutivo unipersonal o colegiado favorece o perjudica un ejercicio democrático, eficiente y responsable del gobierno?; ¿qué conformación debe adoptar el gobierno?; ¿qué posibilidades políticas, democráticas e institucionales ofrece el gobierno colegiado?; ¿qué inconvenientes y ventajas presenta el Ejecutivo unipersonal frente al de gabinete?; ¿qué papel pueden llegar a desempeñar los partidos políticos en una organización colectiva del gobierno?.

En fin, las interrogantes que se desprenden de la estructura y relación del Poder Ejecutivo con otros poderes, son múltiples y de la más variada naturaleza. Algunas preguntas caen preferentemente en el campo de la Ciencia Política, otras en cambio tienen más bien una connotación jurídico- constitucional. Un ensayo de respuesta a estos cuestionamientos supone una serie de investigaciones especializadas que desbordan los alcances y pretensiones de este artículo. En todo caso, aquí se sentarán

bases para el planteamiento y delimitación de problemas que después encontrarán más cumplida respuesta en investigaciones subsecuentes.

Una forma adecuada de preparar el desarrollo del tema es haciendo una precisión terminológica y conceptual preliminar. Con relación a la expresión “gabinete”, coexisten 2 acepciones claramente diferenciadas. Una expresión originaria que corresponde con el nacimiento y sentido de la institución y que esta ligada a una tradición parlamentaria de regímenes de gobierno; sería el caso de Inglaterra, cuna del gobierno de gabinete, o de Alemania, Italia, España ó Canadá.

Una segunda expresión desvirtúa el sentido original o prístino de la palabra y deriva de la supuesta adopción del “gabinete” en Estados Unidos; pero cabe señalar que la denominación provino de una voz propuesta en 1793 arbitrariamente por James Madison, uno de los constituyentes de Filadelfia. Él trató de equiparar el conjunto de los altos subalternos del Presidente de los Estados Unidos al órgano colegiado que estaba aún en proceso de formación en Inglaterra en aquel entonces. Sin embargo, se impone la reflexión de que lo que Madison nombró Gabinete, en rigor, no lo era; consistía en un consejo asesor sin facultades de decisión. A la fecha el “gabinete” del modelo presidencial estadounidense, sigue sin constituir un auténtico gabinete. América Latina transplantó la institución e incurrió por la inercia de la imitación, en el mismo equívoco terminológico.<sup>1</sup>

Una primera observación y advertencia a la vez, es que en México, en el sentido originario de la palabra, no existe un “jefe de gabinete”, porque simple y sencillamente tampoco existe un “gabinete”. La afirmación parece aventurada en el mejor de los casos; pero, un análisis teórico, histórico y comparado de la institución, evidencia que en el sentido jurídico y constitucional original de la expresión “jefatura de gabinete”, lo existente en México no merece esa denominación; es decir, no hay ni lo uno, ni lo otro; por más que se dé como un hecho consumado la existencia de ambos, e incluso se les mencione en medios de comunicación y acuerdos o decretos formalmente suscritos desde el Poder Ejecutivo, por cierto carentes de base constitucional y legal.<sup>2</sup> En rigor, el llamado “gabinete” en México se identifica con la noción de Estados Unidos bajo un esquema presidencial en que los Secretarios del Despacho colectivamente carecen de poderes decisivos autónomos y son una prolongación del poder del Presidente.

Sin embargo, con frecuencia se escucha hablar acerca de reuniones del “gabinete legal”, o del “gabinete ampliado”, o bien, se da razón del secretario de gobernación como el “jefe de gabinete”; en fin, ejemplos de un uso particular de la expresión no faltan. Resulta obvio después de un análisis, que la acepción que se atribuye al término “jefe de gabinete” es algo radicalmente distinto y se le da una connotación que riñe con los conceptos consolidados en la doctrina. En el desarrollo de la investigación

<sup>1</sup>Voz “Cabinet” en Enciclopedia of the American Presidency; coordinan Levy Leonard W. et Fischer Louis; New York, 1994; pags. 152 y sigs.

<sup>2</sup> Desde el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, cada titular del Ejecutivo ha promulgado y publicado diversos acuerdos o decretos mediante los cuales establecen supuestos “gabinetes” y determinan su composición y funcionamiento.

se expondrá la argumentación pertinente.

Pero al margen del uso algo arbitrario de la voz, la trascendencia del tema de la jefatura de gabinete es superlativa, no solamente en sentido coyuntural para un país en proceso de reforma política como México, sino en general para cualquier sistema de gobierno. Se trata de una cuestión de primer orden que permite ponderar la posición institucional del Poder Ejecutivo en el conjunto del Estado y su relación con los demás poderes, en particular con el Poder Legislativo, y a la vez permite evaluar el método de decisiones colegiadas como una forma eficiente y responsable de administración.

La consideración del Gabinete como alternativa de organización del gobierno en sentido estricto, permite comprender cómo se estructuran las relaciones de poder al interior de la Administración Pública y cómo se desarrollan los procesos de decisión. Se puede realizar a partir de él, una verdadera disección de las instancias de poder internas en los laberintos burocráticos de los ministerios o secretarías.

En consecuencia, el tema de la jefatura de gabinete tiene una relevancia indubitable. Tiene que ver con la concepción del poder político y la racionalización o limitación de su ejercicio. Es una de las piedras angulares en la limitación del poder del Estado y en la edificación de un Estado de Derecho. No se exagera al decir que toda la legitimidad de un régimen democrático y representativo, dotado incluso de una razonable división o equilibrio de poderes, puede desnaturalizarse y claudicar con un gabinete autoritario, o peor, en ausencia de un gabinete. Las relaciones de un Presidente o Primer Ministro con sus ministros o secretarios, no sólo define o describe un estilo de gobierno personal o una modalidad de gestión, sino más bien lo que subyace en esas relaciones es una distribución del poder decisonal y una construcción de responsabilidad, ó bien puede ser al revés y lo que se genera es el desmantelamiento o inexistencia de esa responsabilidad por la falta del gabinete.

Así es que cuando una nación emprende un proceso de búsqueda para instaurar un gobierno responsable e institucionalizar la rendición de cuentas, tiene en el Gabinete y en su Jefatura, una alternativa llena de posibilidades y sugerencias. El Gabinete implica una distribución colegiada de responsabilidades, y la Jefatura que lo acompaña permite erigir una cabeza que coordina y coadyuva, sin avasallar, a los titulares de cada ramo administrativo. La organización se sella con una responsabilidad colectiva frente a un órgano externo, normalmente el Parlamento.

La construcción de un Gabinete y su Jefatura, posibilita la separación de las figuras de “Jefe de Estado” y “Jefe de Gobierno”, y en la raíz de esa separación se puede reconstruir todo el sistema político y se

redefine el papel que cada actor u órgano de gobierno, juegan en el sistema. En suma, en la cuestión de la jefatura de gabinete reside todo un potencial de legitimidad e innovación institucional por explotar.

En contraposición, la falta de un Gabinete en México y de su Jefatura, es una circunstancia política e institucional que puede ayudar a comprender el fenómeno del poder político en México y su funcionamiento. Esa carencia esta en la base de los procesos de decisión y representa una Filosofía del poder que se formaliza en nuestro régimen presidencial y en nuestra Constitución. Nuestra identidad constitucional y política se dibuja a partir de la centralización del poder y la dilución de responsabilidad que viene implicada en la ausencia de esta institución.

Tampoco puede omitirse con respecto al gabinete el señalamiento de que tiene al menos 3 significados, el orgánico, como estructura de gobierno; el funcional como tipo de actividad y método de trabajo; y el competencial, como instancia titular de ciertas atribuciones administrativas y gubernamentales. Los 3 son considerados más adelante

Este ensayo aspira pues, a transparentar la relación que el tema de la “Jefatura de Gabinete”, tiene con el debate de la Reforma del Estado y con el contexto doctrinal e institucional del Estado de Derecho, así como su proyección constitucional y política en nuestro país.

## **2.-Antecedentes teóricos y constitucionales en México**

La cuestión de la Jefatura de Gabinete no ha sido objeto de mayor atención en la literatura política ó constitucional en México. Salvo un ensayo relativamente reciente de Diego Valadés, y un breve ensayo sobre la Presidencia, de Jacinto Faya Viesca, escasean en general los estudios del tema<sup>3</sup>. Por lo general han sido las obras de Derecho Constitucional ó Administrativo, las que tangencialmente se ocupan del tópico de manera más bien indirecta.

La institución es siempre examinada a propósito de la organización del Poder Ejecutivo en México y obviamente gira en torno a la figura del Presidente de la República y bajo la consideración de que se trata de una estructura de gobierno adscrita al Poder Ejecutivo y dependiente de él.

Como meros ejemplos del sesgo con que es tratado el tema del gabinete, citamos a Tena Ramírez que en su obra de Derecho Constitucional dedica algunos párrafos al “Consejo de Ministros” que figuraba en el texto del artículo 29 constitucional relativo a la suspensión de garantías y que mediante reforma de 1981 fue eliminado. Tena Ramírez simplemente se limita a puntualizar que el Consejo de Ministros, que codecía con el Presidente la aplicación de medidas de emergencia, era un mero resabio de carácter

<sup>3</sup>Diego Valadés, *El Gobierno de Gabinete*, UNAM, México, 2004 y Jacinto Faya Viesca, *El Presidente*, Editorial Porrúa, México, 2004

parlamentario que no pone en entredicho el sistema presidencial vigente.

Una aproximación más precisa al Gabinete puede ser encontrada en las obras de Derecho Administrativo, como la del autor Miguel Acosta Romero que describe con comentarios muy críticos la auténtica naturaleza de los “gabinetes”, a la luz de los diferentes acuerdos y decretos adoptados por los presidentes de la República en los últimos 4 sexenios. En su opinión, distan mucho de constituir auténticos gabinetes y los caracteriza más bien como reuniones o acuerdos colectivos a los que convoca el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confieren el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Federal. Rafael I. Martínez Morales, otro administrativista de obra reciente, apuntala la misma opinión en su Diccionario de Derecho Administrativo.<sup>4</sup>

La escasez de las referencias bibliográficas obedece a la concepción que acerca del Poder Ejecutivo ha prevalecido en México. La visión de un poder unipersonal y monolítico, sujeto a un régimen precario de responsabilidad; con un poder de nombramiento y remoción prácticamente ilimitado sobre sus colaboradores inmediatos, es la razón por la que los constitucionalistas han prestado poca atención al Gabinete. De hecho, la visión del Ejecutivo monolítico se inspira en buena medida en el sistema constitucionalmente vigente y se corresponde con una tradición histórica secular.

No es accidental, y sí en cambio sintomático, que la mayor parte de las aproximaciones a la figura del Gabinete sea desde el ángulo del Derecho Administrativo, puesto que el conjunto de los Secretarios del Despacho es percibido llanamente como subalternos del Presidente, sometidos a un nombramiento y una remoción discrecionales, y con una institución señuelo y desvirtuada llamada refrendo, que no altera su condición esencial de subordinados. No hay propiamente una división interna del Poder Ejecutivo que permita vislumbrar un control de poder que racionalice las facultades de un Presidente que principia por ser omnímodo al interior de su propia estructura de gobierno.

A modo de conclusión, es plausible afirmar que la aridez bibliográfica sobre la Jefatura de Gabinete en el escenario nacional, responde esencialmente a la configuración institucional que históricamente ha caracterizado al Poder Ejecutivo en México y a la legitimación teórica que se ha realizado desde la doctrina jurídica de ese estado de cosas. En ese horizonte resulta lógico y esperable que con el aumento de la competencia electoral en México y el afianzamiento de la pluralidad y la alternancia políticas, surja casi espontáneamente un interés creciente por la colegiación de responsabilidad y la rendición de cuentas que trae consigo un Gabinete. Uno de los objetivos fundamentales de este ensayo es exponer los rasgos o aspectos estructurales de la institución y sopesar sus alcances e implicaciones en el Derecho Público mexicano

<sup>4</sup>Acosta Romero Miguel; Teoría General de Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, México, D.F., 2003. Rafael I. Martínez Morales; Derecho Administrativo, Diccionario Jurídico; Editorial Harla; México, D.F.; 1996; pag. 128.

### 3.-Campo de la investigación

Un señalamiento primordial al analizar la jefatura de gabinete, es el de que se trata de una institución inscrita en un marco muy diversificado. Gabinete como tal, es decir en cuanto estructura autónoma de gobierno, sólo lo hay en sistemas parlamentarios europeos o anglosajones. Pero sería un error suponer que existe un solo modelo de gabinete, en cuanto estructura y forma de toma de decisiones.

La variedad del sistema de gabinete es enorme; desde el modelo clásico inglés llamado tipo “Westminster”, hasta casos propios de un régimen semipresidencial como el francés de la V República a partir de 1958. Naturalmente hay elementos comunes que identifican al gabinete y a su jefatura, pero las diferencias deben ser tomadas en cuenta. Hay casos en los que el Jefe de Gabinete tiene un rol de “chairman”, al coordinar en un plano de igualdad como primus inter pares (primero entre iguales), o bien, asume una posición sólida de Primer Ministro dotado de absoluto liderazgo. El gabinete puede ser formado en gobiernos unipartidistas (como en Inglaterra) o de coalición (como Italia). Los ministros del gabinete pueden ser especialistas con perfil técnico, o bien tratarse de políticos inexpertos en actividades administrativas<sup>5</sup>.

Toda la pluralidad de sistemas de gabinete lleva a la lógica conclusión de que se trata de una forma de gobierno flexible y adaptable que puede aspirar a la estabilidad y a la eficiencia. Cada país le da a su modelo de gabinete, sin alterar los principios básicos, los rasgos institucionales propios. El siglo XX ha sido el de implantación del modelo en el mundo industrializado occidental.

Sin embargo, el prestigio de la institución ha sido tal, que las naciones de Europa del Este, o economías en transición, después del colapso de los regímenes comunistas a fines de los 80’s y principios de los 90’s, han instaurado con las variantes nacionales mencionadas, la figura del gobierno políticamente responsable, que no es otro que el del gabinete. En todo caso, la experiencia de los países de Europa oriental es muy aleccionadora, en razón de que son Estados que han pasado por una transición democrática en intervalos breves de tiempo histórico (de 5 a 15 años de reformas) y se han inclinado por el establecimiento de colegiación en el Poder Ejecutivo y un esquema de responsabilidad política ante la Representación Parlamentaria nacional.

Es necesario precisar que la consideración de la jefatura de gabinete es obviamente inseparable del gabinete en sí. Son 2 instituciones inseparables o inescindibles. La definición del rol de un Jefe de Gabinete es a partir del sistema de gabinete que él comanda. No es posible abstraer o separar la jefatura del gabinete, de la estructura o fondo institucional

<sup>5</sup> Blondel Jean & Müller-Rommel Ferdinand et al. *Cabinets in Western Europe*; Second Edition; Macmillan Press LTD; London 1997; pags 3 y sigs.

sobre el que se asienta y opera; lo que puede un Primer Ministro, lo puede derivadamente del gobierno colegiado que preside. Y la misma afirmación se puede hacer extensiva para el régimen presidencial en el. Las jefaturas de gabinete son funciones del gabinete mismo sobre el que se apoyan; la lógica con la que actúa un Primer Ministro o un jefe de gobierno, es en términos de que se encuentra en un sistema de gobierno dado que le precede y lo condiciona; las coordenadas institucionales y políticas que hacen de marco a su ejercicio del cargo y lo regulan son la estructura orgánica y el sentido funcional del gabinete.

A la multiformidad del sistema de gabinete, se contraponen la existencia de un sistema presidencial con cierta unidad institucional y que geográficamente está extendido en el hemisferio americano, tanto en angloamérica, como en América Latina, bajo la influencia del presidencialismo estadounidense. México se encuentra en este segundo contexto, y eso amerita una reflexión y un hincapié en el método utilizado y en la casuística observada en el análisis.

El hecho de que no existan en México ni el “gabinete”, ni la “jefatura de gabinete” en el sentido histórico y doctrinal del término, ha condicionado esta investigación en muchos aspectos y desde luego su metodología, remitiendo a otros sistemas de gobierno.

Se ha partido de una perspectiva de **Política Comparada y de Derecho Constitucional Comparado**, para forjar un concepto previo del Gabinete como cuerpo colegiado competente para el ejercicio del llamado poder ejecutivo. Por las limitaciones que impone el tiempo para la realización de este estudio se ha tenido que hacer una selección estricta de los países provistos de la institución. Concretamente se ha optado por las democracias occidentales de países industrializados que forman parte de la OCDE. La selección obedece al hecho de que todos los países considerados tienen una tradición democrática sólida y un grado notable de desarrollo institucional. Salvo el caso de España, todos los países tienen no menos de 60 años con gobiernos electos.

Por cuanto hace al contexto institucional del Gabinete, se ponderó tanto regímenes parlamentarios como presidenciales y uno semipresidencial, siempre de democracias occidentales. Los sistemas considerados son los de Inglaterra, Alemania, Italia, España, dentro de la lista de países parlamentarios; Francia como régimen semipresidencial y Estados Unidos como sistema presidencial. Los criterios para la selección de los países fueron:

- Su nivel de desarrollo político, institucional y democrático, que se manifiesta en un sólido estado de derecho.
- Su carácter emblemático en lo que respecta a su organización del Poder Ejecutivo.

- Su relativa diversidad en lo que concierne a las formas de gobierno, puesto que fueron considerados ejemplos de sistemas parlamentarios, donde se gestó el Gabinete, y frente a ellos, el régimen presidencial por antonomasia de Estados Unidos que ha influido en el diseño de nuestro sistema. Por último se agregó el caso de Francia, igualmente paradigmático, puesto que en la fase de la V República a partir de su Constitución de 1958, adoptó fórmulas intermedias entre parlamentarismo y presidencialismo.
- El soporte doctrinal constitucional con que cuenta cada país para el estudio de sus propias instituciones.

La consideración especial de los países mencionados no excluye que se haga referencia a otras naciones para enriquecer la casuística. Es importante precisar que el sistema de los Estados Unidos ha ejercido sobre los países latinoamericanos y sobre México en particular, una influencia determinante en la configuración de su Poder Ejecutivo presidencial.

América Latina merece una mención aparte. Los países de la región en su proceso de restauración y consolidación democrática, han adoptado diversas reformas constitucionales desde los años 80's, tendencia que se preservó durante una nueva ola de reformas prodemocráticas durante los 90's. El sistema presidencialista ha sido objeto de no pocos ataques en el hemisferio americano; incluso se han alzado voces que atribuyen el retraso relativo en materia de democracia y estado de derecho, a las instituciones derivadas del sistema presidencial<sup>6</sup>. Otros politólogos han contradicho esa tesis, señalando que el parlamentarismo no está exento de defectos y que el presidencialismo tiene a su vez algunas ventajas apropiadas para los regímenes latinoamericanos.

El hecho es que, si bien América Latina ha adoptado reformas encaminadas a "parlamentarizar" su presidencialismo, las mencionadas reformas no han sido de una profundidad tal que socaven los fundamentos del sistema presidencial, y se observa que sigue plenamente vigente el modelo; e incluso las modificaciones introducidas para establecer el gabinete, no han rendido frutos significativos. Pero a pesar de todo, en un número significativo de países latinoamericanos se ha dotado de facultades a la instancia Legislativa para remover a ministros, o al propio jefe de gabinete. México en el telón de fondo de América Latina se encuentra significativamente desfasado en lo que respecta a instituir responsabilidad individual y colegiada de los ministros o secretarios frente al Congreso.

En lo que respecta al ámbito temporal, los casos tomados en consideración abarcan desde los orígenes del Gabinete cuando fue concebido como fórmula institucional para el desempeño de las funciones

<sup>6</sup>El reconocido politólogo Juan Linz inició las críticas desde la década de los 80's y prosiguieron durante la siguiente década en voz de distintos autores como Mainwaring, Shugart, Valenzuela y otros.

de gobierno. El proceso histórico principia a fines del siglo XVII con la paulatina instauración de un cuerpo técnico de asesores del Rey en Inglaterra, y prosigue con una línea compleja de evolución que llega hasta la actualidad después de la propagación del Gabinete en Europa Continental, y al otro lado del Atlántico, primero en Estados Unidos, y de ahí a América Latina, pero ya desnaturalizado en su esencia.

No obstante el distante origen y la secular evolución del sistema de gabinete, es del todo conocido en la doctrina que, como se señaló con anterioridad, el siglo XX fue el del desarrollo y propagación del gobierno colectivo y responsable que encarna el *cabinet system*, así que se ha hecho énfasis en la conformación y características del gabinete en la 2<sup>o</sup> posguerra. En América Latina el periodo abarcado es todavía más reciente; es prácticamente en los 80's y 90's que comienza a impulsarse un principio de responsabilidad política de la Administración Pública y Poder Ejecutivo frente a los congresos, con resultados magros e incipientes. En México es con la presidencia de Miguel de la Madrid que se introduce una regulación formal del gabinete, estableciéndose mediante Decreto del 18 de enero de 1983 el número, los integrantes, los gabinetes especializados, las funciones, la Dirección General del Secretariado Técnico, etc. La regulación hasta ahora ha sido con disposiciones de naturaleza administrativa expedidas en el ámbito del Poder Ejecutivo, de dudosa base constitucional<sup>7</sup>.

Finalmente, es menester una observación que hace apreciar la situación del gabinete de manera diversa. Existe en la actualidad una significativa relatividad en la implantación del gobierno de gabinete. Hay una influencia cruzada en 2 sentidos en lo que a los sistemas de gobierno respecta. Se advierte una cierta tendencia de "*presidencialización*" de la figura del Primer Ministro en las naciones parlamentarias. Contrariamente, hay también indicios de "*parlamentarización*" en los regímenes de cuño presidencial. Pero, a pesar de todo, la aproximación ha sido limitada. Ni los jefes de gobierno en los países parlamentarios han dejado de ser parte de un gobierno colectivamente responsable por mucho que adquieran poder, ni los presidentes bajo el esquema americano han compartido su poder de decisión y han sido colectivamente responsables frente a los congresos por mucho que se hayan limitado sus facultades. La concepción del poder político sigue inalterada en ambos casos.

Puede decirse que los gabinetes han tenido una capacidad evolutiva y adaptativa superior a la de los sistemas presidenciales. Los Países parlamentarios han logrado conferirle a sus gabinetes la estabilidad de la que algunos carecieron, hasta garantizar gobiernos eficaces y estables, o al menos lograr que nunca fuesen ineficaces por falta de estabilidad. Mientras que los intentos hasta ahora emprendidos para reforzar la legitimidad del sistema presidencial, responsabilizando a los ministros o secretarios, individual o colegiadamente frente al congreso, o restringir el poder de

<sup>7</sup> Pina Vara Rafael de; Diccionario de Órganos de la Administración Pública Federal; Editorial Porrúa; México, 1993. Pags. 422 y 423.

nombramiento y remoción del Presidente en beneficio del Poder Legislativo, no han atribuido mayor gobernabilidad a los países del hemisferio, ni han tampoco modificado los términos unipersonales en los que se ejerce la presidencia y todo el poder ejecutivo<sup>8</sup>.

La anterior consideración da la idea de una aparente relatividad para ubicar un sistema, pero limitada; como ejemplos:

- Hay muchas formas de gobierno de gabinete, pero todas reconducibles a principios uniformes mínimos.
- Se han puesto en práctica mecanismos para fortalecer al Jefe de Gobierno, pero sin privarlo de responsabilidad solidaria con su gabinete.
- En cambio, los presidentes han enfrentado reformas que dan algo de vida y poder de control a los congresos, pero sin cambiar la conducción exclusiva del Ejecutivo en sus solas manos.
- Hay Congresos que nombran y remueven a ministros y secretarios del Presidente, pero sin comprometer su férreo poder decisional encabezando al Poder Ejecutivo.
- Se ha llegado a constituir cuerpos colegiados de ministros o secretarios (simulacros de “gabinetes”), pero como simples subalternos del Presidente (a pesar de facultades de “refrendo” que se llegan a conferir a los secretarios de despacho).

En conclusión, lo relativo no lo es tanto, y la existencia de un gabinete se sigue revelando como una pieza clave en la conformación de un Poder Ejecutivo responsable e institucionalmente controlado. Con todo, se debe considerar la pluralidad y particularidad de los casos que presenta el escenario político contemporáneo para poder aquilatar la posición de México en el espectro de las democracias contemporáneas y comprender las soluciones que se han brindado para resolver la problemática de la transición política y el fortalecimiento del control democrático del gobierno.

#### **4.- Entorno Institucional y Conceptual de la Jefatura de Gabinete**

El gabinete como alternativa de organización del Poder Ejecutivo, no es desde luego una institución aislada, sino que se inscribe en todo un telón de fondo político, constitucional, histórico y teórico. No es posible comprender y explicar el Poder Ejecutivo colegiadamente responsable y sus caracteres, sino con relación al conjunto de la organización estatal. El gobierno colegiado forma parte de estructuras institucionales más amplias y se corresponde con categorías más generales. También se manifiesta a través de un particular sistema de gobierno, y tiene implicaciones y consecuencias para todos los actores políticos e instituciones de poder público.

<sup>8</sup> Banco Interamericano de Desarrollo; Mark Payne J., Zovatto Daniel, Carrillo Flórez Fernando & Allamand Zavala Andrés; **La Política Importa; El Equilibrio de Poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: Papel de la Constitución y los Partidos Políticos**; Washington, D.C. 2003; pags 211-214.

El ámbito natural del gabinete es el Estado moderno (del siglo XVII al siglo XIX) y más específicamente el Estado contemporáneo (siglos XX y actual). El presupuesto para que exista es la división de poderes, la creación del estado de derecho (rule of law) y el surgimiento del Estado constitucional.

Desde un punto de vista jurídico y político, es necesario para que se pueda hablar de sistema de gabinete, que se forme una instancia colectiva especializada en los asuntos de gobierno que responda de sus decisiones ante otro órgano del Estado investido de una autoridad especial. La instancia especializada es un consejo restringido al servicio del monarca de Inglaterra y el órgano ante el que se responde es el Parlamento británico. Es lento el proceso de surgimiento del gabinete y múltiples los hechos históricos de ese proceso, pero esquemáticamente la idea rectora es la limitación del poder público a través de su repartición entre distintos órganos. En orden lógico se debe comenzar por la división de poderes.

## División de poderes

En el gobierno de gabinete esta implícita la idea de una repartición de las funciones del Estado. Al gabinete le correspondería las atribuciones del Poder Ejecutivo. Doctrinalmente hablando, la idea de un poder público limitado y cuyo ejercicio se sujeta a un orden normativo preestablecido y a una distribución entre distintos órganos que impida el abuso del poder, es una concepción que maduró con la evolución de la monarquía en Inglaterra, a partir del siglo XVII. Sin embargo, el gran impulso se debe a la obra de Montesquieu, barón de la Brède, en su obra “El Espíritu de las Leyes” (*L’Esprit des Lois*).

Aunque la idea de separar los poderes es originalmente inglesa y Montesquieu fue precedido por John Locke y otros constitucionalistas, él diseñó una nueva teoría constitucional universalmente válida. Su gran aportación fue definir la separación de poderes como un medio o instrumento para garantizar la libertad política.<sup>9</sup> Paradójicamente, Montesquieu construyó su teoría sobre una interpretación personal e inexacta de la Constitución de Inglaterra del siglo XVIII. La separación de poderes que describe en el capítulo 6 del libro XI de su obra no coincide del todo con la realidad, sobre todo en el modelo inglés el Poder Ejecutivo comenzaba a fusionarse o integrarse en parte con el Poder Legislativo (el Parlamento), a través justamente del Gabinete que era nombrado por el Rey y actuaba a nombre de la Corona, pero debía ser aceptado por el Parlamento.

De cualquier manera, la función que Montesquieu atribuyó a la división de poderes ha prevalecido con el paso de los siglos. Distribuir el poder es un instrumento al servicio de la libertad de los ciudadanos y tiene un fin garantista. Se trata de repartir orgánicamente las funciones

<sup>9</sup> Zoller Elisabeth. *Droit Constitutionnelle*. Presses Universitaires de France. Paris, 1998. Pag. 281

del Estado entre los 3 poderes descritos entonces: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Hasta Montesquieu el Poder Judicial se diluía en el Ejecutivo, puesto que se impartía justicia a nombre del Rey<sup>10</sup>. Es el Barón de la Brède el que separa a los tribunales del Poder Ejecutivo y los coloca en plano de paridad con la Corona y el Parlamento. A ello contribuyó sin duda la autonomía que a lo largo del siglo XVII conquistaron los jueces en el Reino Unido y que se formalizó por primera vez en el mundo moderno mediante una ley promulgada en 1701<sup>11</sup>.

La repartición de funciones es completada con la repartición de prerrogativas; por la primera, se confía a cada uno de los 3 poderes tareas determinadas más o menos homogéneas por su contenido; por las prerrogativas se dota a cada órgano de los medios para defender su competencia frente a las invasiones de los otros poderes y de esa manera se hace efectiva y se garantiza una determinada repartición de funciones. Las funciones a distribuir son la legislativa, la ejecutiva y la judicial; mientras que las prerrogativas de defensa consisten en las denominadas por Montesquieu la faculté de statuer (facultad de estatuir) y la faculté d'empêcher (facultad de impedir). Mediante la facultad de estatuir un órgano puede ordenar algo por sí mismo a otro, o bien, corregir lo que otro ordenó; por la facultad de impedir un poder puede anular una resolución adoptada por otro órgano<sup>12</sup>

La concepción funcional de la separación de poderes no la define como una simple división mecánica de facultades o funciones, sino que resalta su valor instrumental como un medio racional al servicio de la libertad humana<sup>13</sup>. Es una forma de limitación y equilibrio del poder público para racionalizar su ejercicio e impedir las amenazas a los derechos públicos de los ciudadanos. Es obvio entonces que se ha impuesto la percepción de Montesquieu.

“El sentido o finalidad última de la separación de poderes es asegurar el respeto a la libertad. La separación de poderes ha sido designada como un sistema general de garantía de la libertad en su conjunto, cuyo fin es asegurar el respeto a los derechos del hombre y tal sistema consiste en la predisposición de órganos y actos, asignando a cada elemento un papel funcional para la consecución de la finalidad prevista.”<sup>14</sup>

La división de poderes lleva de manera natural a la limitación y control mutuo de los órganos del Estado, en beneficio de los gobernados. El sometimiento de las autoridades a un orden sienta las bases del Estado de Derecho o Estado Constitucional. La separación de funciones que se institucionaliza en Inglaterra no se apoya en una constitución escrita, sino en una serie de convenciones constitucionales y prácticas paulatinamente consolidadas; por lo anterior, el Estado de Derecho como

<sup>10</sup> John Locke en el siglo XVII hacía referencia en su división de poderes al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Federativo, que era un poder para hacer la guerra y la paz, conducir las relaciones con otros poderes y garantizar la seguridad interior y exterior del Estado. Zoller; op. cit.; pag 285

<sup>11</sup> Act of Settlement. Ídem.

<sup>12</sup> Ídem, 287

<sup>13</sup> García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Madrid, 1974. Pag. 154.

<sup>14</sup>Ídem.

sometimiento de las autoridades a un orden normativo supremo y con cierta rigidez, no es propio de esta época en Europa, en la que prevalece la idea de soberanía del Estado y no de soberanía de la Constitución<sup>15</sup>.

En la actualidad la división de poderes tiene temperamentos o matices que hacen relativa su formulación original. Por un lado se asume que, si bien las funciones son repartidas entre los 3 poderes, no hay un criterio de exclusividad en cuanto a la clase de atribuciones distribuidas. No sólo el Parlamento legisla (el Ejecutivo expide decretos-ley y decretos delegados), no sólo el Poder Judicial juzga (hay tribunales que están dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, como la jurisdicción administrativa, laboral o agraria en algunos países)<sup>16</sup>; finalmente, los poderes Judicial y Legislativo también realizan actos de naturaleza administrativa o ejecutiva. En consecuencia, la división de funciones ha sido remplazada por una noción de equilibrio de poderes, bajo el principio de “le pouvoir arrête le pouvoir” (el poder detiene al poder) en un sistema de “check and balances” (pesos y contrapesos).

La otra consideración que pone en entredicho el modelo de Montesquieu es la supuesta separación de poderes. En una forma de gobierno presidencial los 3 poderes están separados y hay una llamada cláusula de incompatibilidad que así lo garantiza y conforme a la cual ninguna persona puede detentar o pertenecer simultáneamente a, 2 ó más poderes. Pero en los países con forma de gobierno parlamentaria, el Poder Ejecutivo se extrae de, y apoya en, el Parlamento; no hay pues tal separación, sino una auténtica integración; de hecho, los ministros y el Primer Ministro que es el titular del Gobierno, son diputados electos en la Cámara baja. El gabinete mismo está formado a partir de Diputados. El destacado constitucionalista Karl Loewenstein nombra al sistema presidencial como de interdependencia por coordinación, mientras que al sistema parlamentario lo denomina como de interdependencia por integración. En ambos la idea de separación es sustituida por la de cooperación y coordinación<sup>17</sup>, en donde los órganos del Estado sostienen relaciones de tensión y equilibrios recíprocos.

Por último, debe ponderarse el hecho de que en el siglo XXI y desde mediados del siglo XX, han proliferado diversos órganos del Estado que no están adscritos a ninguno de los 3 poderes, o que bien, estándolo, aglutinan las 3 funciones que supuestamente estarían separadas. En el primer caso se encuentran los órganos constitucionales autónomos que derivan inmediatamente de la Constitución, tienen una autonomía funcional plena y no se hallan sometidos a los 3 poderes clásicos. En países que se han inclinado por el control constitucional de modelo austriaco, hay, aparte tribunales constitucionales especializados que no pertenecen al Poder Judicial ordinario.

<sup>15</sup> Es en Estados Unidos donde se desarrolla la concepción de una Constitución suprema, expresión de la única voluntad soberana que es la del Poder Constituyente, la cual a su vez expresa la voluntad general del pueblo que es el titular esencial y originario de la soberanía. La Constitución de Estados Unidos fue promulgada en Filadelfia en 1787.

<sup>16</sup> Es el caso del modelo de jurisdicción delegada del Consejo de Estado francés que surgió desde principios del siglo XIX

<sup>17</sup> Loewenstein Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Barcelona, 1976. 2º edición en español sobre la 2º edición alemana de 1969. Pág 92

En lo que concierne a los órganos atípicos que asumen los 3 tipos de funciones legislativa, ejecutiva y judicial, se encuentran las agencias administrativas de origen anglosajón (principalmente inglesas y estadounidenses), que también se han extendido en países europeos y de América Latina (es el caso de comisiones o autoridades garantes, competentes en un sector específico, como telecomunicaciones o sector audiovisual), bajo la denominación de autoridades garantes o comisiones independientes.

Hechas las anteriores salvedades sigue en pie la explicación visionaria de Montesquieu de la división de poderes como un dispositivo garante de la libertad ciudadana frente al Leviatán del Estado. El gabinete no es ajeno al hecho y a la idea de la división de poderes. Anticipamos que constituye un órgano titular de uno de los 3 poderes, concretamente del Poder Ejecutivo. Es de naturaleza colectiva y es presidido por un jefe de gabinete. Sin embargo el modelo de separación de poderes no es siempre exacto, puesto que frecuentemente sus miembros son diputados al mismo tiempo, y en consecuencia forman parte del Poder Legislativo (Francia es una excepción interesante de gabinete formalmente separado de la instancia legislativa).

## **5.- Formas de gobierno y controles de poder**

Con la intención de limitar o racionalizar el poder, se le distribuye entre varios órganos o detentadores, según la terminología de Loewenstein. Las autoridades cumplen sus funciones y son titulares de medios de acción mutua, por virtud de los cuales vigilan sus actividades y se hacen contrapeso<sup>18</sup>. Los sistemas de gobierno se definen en función de la particular estructura que adoptan sus controles de poder.

La doctrina actual reconoce que los órganos del Estado limitan sus actividades a través de múltiples mecanismos. Básicamente se trata de 2 técnicas de control de poder:

- 1) La distribución del poder entre varios órganos para la ejecución conjunta de una función, que constituye un medio de limitar su ejercicio. Cuando se prescribe constitucionalmente la intervención de varias autoridades para la realización de un acto gubernamental válido, se realiza el principio de división o distribución el poder. Si el acto no cuenta con la anuencia de todas las autoridades que deben intervenir en su expedición, será inválido.
- 2) La otra categoría de control de poder es una técnica de intervención unilateral y autónoma de un órgano en actos o actividad de otro órgano de poder público. Una autoridad oficiosamente o a petición de parte, incide en la actividad de otra con distinto alcance y efectos, lo que lleva a una subclasificación

<sup>18</sup> Mirkiné Gutzevitch, Boris. Les Constitutions Européennes.1951. Presses Universitaires de France. Tomo I. Pags. 15 y sigs

en atención al objeto sobre el que recae el control que puede ser:

- a. La realización de un acto de un órgano de poder público, actuando sobre su validez y eficacia.
- b. La composición o existencia misma del órgano controlado, que incluye la facultad de designar sus titulares y de removerlos, así como disponer la subsistencia del órgano.
- c. La actividad general desplegada por una autoridad, normalmente con sujeción a un período de tiempo determinado. El ejercicio de esta fiscalización o vigilancia de un órgano sobre otro, es un esquema típico de rendición de cuentas, reforzado con la institución de responsabilidad en sus plurales vertientes (administrativa, penal, política y civil).<sup>19</sup> La responsabilidad política en particular, supone que “un determinado detentador (órgano) tiene que dar cuenta a otro sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada”<sup>20</sup>; es importante puntualizar que la responsabilidad política no necesariamente se desencadena por la violación de una norma, de hecho lo que se pondera puede ser independiente de la legalidad, y quebrantarla cae en los otros ámbitos de responsabilidad. Lo político tiene que ver con un balance de la gestión o una acción en particular, ejerciéndose un control de fines, motivos y medios de la acción evaluada.

Con respecto a los controles de poder hace falta agregar que pueden operar estructuralmente en 2 ámbitos diversos:

- Dentro de un órgano de poder o detentador, en cuyo caso se denominan controles intraórgano.
- Una segunda opción es cuando los controles son ejercidos de un órgano a otro y se les conoce como controles interórgano.

El Gabinete es un órgano inscrito en el marco institucional del gobierno. Mantiene relaciones de variada índole con una serie de instancias que serán examinadas más adelante, como el Jefe de Estado (Presidente o Rey), el Jefe de Gobierno (Premier Ministro ó Canciller), el Parlamento (con 1 ó 2 cámaras) y los propios ministros del gabinete. Pertenece al Poder Ejecutivo y esta en toda una red de controles de poder que definen y aclaran su papel dentro del sistema político y constitucional.

La posición del Gabinete en el Estado determina la forma o el sistema de gobierno. En la actualidad se asume la existencia de 2 formas de gobierno, en razón de la forma de integración del Poder Ejecutivo y de su relación con el Poder Legislativo o Parlamento. Se trata del régimen parlamentario y del presidencial. Un sector de la doctrina señala que cualitativamente habría una tercera modalidad que es el régimen semipresidencial, que no es una mera mezcla de ambos, sino que posee su autonomía y

<sup>19</sup>Loewenstein; op. cit.; pag. 62

<sup>20</sup> ídem, pag 70

clara diferenciación frente al presidencialismo y al parlamentarismo.

Aunque sin duda existen variantes de gobierno presidencial y parlamentario, hay características definitorias que son criterios estables.

### **El sistema parlamentario**

Es primordial poseer una visión profunda del parlamentarismo puesto que es en su seno donde se gesta la institución del gabinete. Históricamente están ambos entrelazados y el contexto natural del gabinete es el sistema parlamentario que le provee condiciones y elementos de estructura que son su razón de ser.

Al régimen parlamentario lo distingue su paulatino nacimiento histórico; es producto de la experiencia política inglesa y la lucha escenificada a lo largo de más de 7 siglos entre la Corona británica y el Parlamento que agrupaba primero a la aristocracia y a los barones del reino, en la composición estamental o feudal de los siglos del XII al XVIII, y que después derivó en la representación nacional soberana y democrática de la Cámara de los Comunes ó Cámara Baja. El parlamentarismo es el resultado de un proceso de lenta evolución que con algunos sobresaltos, ha mantenido una línea de continuidad.

Con el ascenso del Parlamento se contrapusieron 2 fuentes de legitimidad: la dinástica de origen divino del monarca, y la representativa del Parlamento, que constituía además expresión de la voluntad general. La monarquía se adaptó a la triunfante legitimidad democrática del Parlamento electo; al principio por sufragio restringido (censitario), hasta llegar en una ulterior reforma a un sufragio universal.

El parlamentarismo se implantó en el Reino Unido y su propagación fue gradual. Se extendió en una primera oleada a algunos países de Europa continental en el siglo XIX. Por la influencia imperial británica se desplazó a las ex – colonias, como Australia, Canadá, India y Nueva Zelanda; en la segunda mitad del siglo el régimen parlamentario experimentó otra expansión, sin limitaciones geográficas, como es el caso de Israel y Japón, y finalmente en los últimos 15 años se volvió a extender, esta vez a los países de Europa Oriental que en sus procesos de transición democrática optaron por el gobierno parlamentario.

Algunos autores han exaltado el caso de Suecia, cuyo parlamentarismo no sólo ha influido por propia cuenta en los demás países escandinavos, sino que su surgimiento es en alguna medida independiente de la experiencia inglesa y contemporánea, ya que se afirmó desde fines del siglo XVIII. Sin embargo, no obstante su originalidad, no adquirió la proyección o influencia externa que ejerció el sistema británico.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Lauvaux Phillippe; Le Parlamenarisme; Presses Universitaires de France, collection que sais-je ?. Paris, 1997. Pags 7 y sigs.

Siendo tantos los rasgos distintivos del régimen parlamentario, haremos una mención precisa de sus características esenciales, conforme a diferentes autores:

- El régimen parlamentario representa “la aplicación política y gubernamental del principio mayoritario”, conforme a él “la mayoría debe tener su ejecutivo, su gabinete”<sup>22</sup>
- El Parlamento es directamente electo, mientras que el Gobierno en la persona del Primer Ministro es elegido por el Parlamento junto con los ministros (no siempre a los ministros).<sup>23</sup>
- El Poder Ejecutivo tiene una estructura o sistema dualista, dado que el régimen parlamentario separa o disloca los roles del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno. Los 2 integran el Poder Ejecutivo. Del Jefe de Estado se dice que reina (sobre todo cuando es Rey); y del Primer Ministro se dice que gobierna.
- Hay 2 modalidades de Jefe de Estado. En las monarquías parlamentarias es el Rey. En las Repúblicas la jefatura corresponde al Presidente. El Rey tiene una legitimidad dinástica, conforme a reglas específicas de sucesión hereditaria; en tanto que el Presidente es indirectamente electo por los parlamentos (salvo el Presidente francés, popularmente electo en un régimen semipresidencial).
- La parte del Poder Ejecutivo que está ligada al Parlamento y depende incluso de él, es el Gabinete, presidido por el Primer Ministro, cuya función es gobernar y hacerse cargo de toda la administración pública
- El Gobierno depende para su subsistencia del Parlamento, puesto que es formado y sostenido por la mayoría parlamentaria, con la que se constituye una “relación de confianza”. El respaldo procede, ya sea de una mayoría integrada por un solo partido (caso de Inglaterra), o por coaliciones cuando ningún partido alcanza por sí solo la mayoría en el Parlamento (caso de Italia).
- Como consecuencia de lo anterior, el Parlamento designa, forma o inviste al Gobierno y al Primer Ministro, que es un diputado, y además preside el partido político mayoritario o la coalición mayoritaria.
- El parlamento retiene el poder de retirar la confianza al Primer Ministro mediante un voto de censura o una negativa de confianza explícita o implícita, con lo que remueve al Gobierno y hace efectiva la responsabilidad política que no está ligada con cuestiones de legalidad, sino que envuelve una valoración política de la gestión.
- El Poder Ejecutivo tiene a su vez el poder de disolver al Parlamento y convocar a nuevas elecciones.
- Existe un Gabinete que es un órgano colegiado, unitario y responsable, compuesto por ministros del más alto nivel, designados por el Primer Ministro con aprobación del Parlamento

<sup>22</sup> Guetzévitch; op. cit.; pag. 19

<sup>23</sup> Fabbrini Sergio et Vasallo Salvatore. I Governo. Gli Esecutivi nelle Democrazie Contemporanee. Editori Laterza. Roma, 1999. Pags. 12 a 16

(en ocasiones varía el órgano que nombra; también llega a intervenir el Jefe de Estado). El Gabinete constituye el núcleo del gobierno y forma parte del Poder Ejecutivo; ejerce las funciones de administración y de gobierno stricto sensu.

- El Gabinete está integrado al Parlamento de una manera jurídicamente lícita (no hay cláusula de incompatibilidad) y políticamente necesaria. Los ministros suelen ser diputados y rinden cuentas regularmente al Parlamento de su desempeño, con lo que los mecanismos de control son más intensos, teniendo como extremo la responsabilidad política con la consecuente destitución del ministro censurado.<sup>24</sup>
- No obstante que el Gobierno depende del Parlamento, a través de la figura del Primer Ministro, también dispone de medios para controlarlo, puesto que el Jefe de Gobierno (Primer Ministro) es el líder de la mayoría en la cámara legislativa; además en el ejercicio del gobierno se beneficia de una significativa autonomía.
- Por mediación de los partidos políticos, los gobiernos llegan a controlar a las mayorías del Parlamento que los sostienen, en la medida que se disponga de un liderazgo efectivo y sean estables dichas mayorías.

## **El sistema presidencial**

En esta forma de gobierno prevalece el principio de separación de poderes, entendido en una forma estricta. Es creada por el Constituyente de Filadelfia en 1787 y se considera que es un producto de la razón o del racionalismo, no de la experiencia como el parlamentarismo. El presidencialismo se propagó desde Estados Unidos en el siglo XIX a los entonces recién independizados países latinoamericanos, entre ellos México. El modelo presidencial de Estados Unidos se caracteriza por:

- La rígida separación de poderes, formalizada por la llamada cláusula de incompatibilidad (incompatibility clause), con arreglo a la cual los 3 poderes son absolutamente independientes entre sí y ninguna persona puede acumular más de un Poder, o pertenecer simultáneamente a ellos.
- El Ejecutivo es unitario y no dual como en los regímenes parlamentarios. La figura de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno coinciden en la persona del Presidente que es el titular único del Poder Ejecutivo. El constitucionalista Hamilton, cuya opinión trascendió al diseñarse el sistema de gobierno, plantea la conveniencia de un Ejecutivo unitario y con energía que tuviera una interacción limitada.<sup>25</sup>
- Los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, son electos por separado y cada uno posee su propia legitimidad democrática.
- Existe un cierto aislamiento formal e institucional entre los 3

<sup>24</sup> Stammen Theo. *Sistemas Políticos Actuales*. Ediciones Guadarrama. Barcelona, 1976. Pag. 33

<sup>25</sup> Cohen E, Jeffrey. Voz "Cabinet"; de la obra "Encyclopedia of the American Presidency". Levy Leonard & Fischer Louis. New York, 1994. Pags. 151 y 152

poderes, teniendo cada uno monopolio de acción en su ámbito de competencia.

- El Presidente o titular del Poder Ejecutivo tiene un periodo predeterminado en el cargo y es constitucionalmente inamovible, así como políticamente irresponsable. Su única causal de remoción es por responsabilidad penal, no política, mediante una institución heredada del Derecho Inglés, conocida como Impeachment. El Presidente no rinde cuentas a nadie.
- El Poder Ejecutivo es unipersonal; posee una estructura piramidal y jerárquica, cuyo vértice es el Presidente, quién nombra, comanda y remueve a sus subalternos que son los secretarios.
- Opera un sistema de “check and balances”, ó de pesos y contrapesos entre los poderes, de manera que el relativo aislamiento formal entre las autoridades, se atenúa mediante los llamados “puntos de contacto”, que son actividades o competencias en las que se involucran 2 o más poderes. Se trata de una cooperación constitucionalmente prescrita en la que los órganos estatales interactúan, ya sea que una autoridad revise la actuación de otra, o que se requiera la voluntad concurrente de 2 o más autoridades para conferirle validez a un acto.
- Ni el Presidente puede disolver al Parlamento, ni el Parlamento hacer dimitir al titular del Poder Ejecutivo. Ambos cuentan con una duración predeterminada en sus cargos.<sup>26</sup>
- El Presidente ejerce con sus secretarios una relación jerárquico-administrativa, por virtud de la cual puede nombrar o removerlos de sus cargos y ordenar, revisar y reformar los actos que los secretarios pretenden suscribir en ejercicio de sus competencias.
- La única rendición de cuentas que se le impone al Presidente es ante el electorado. En Estados Unidos, visto que se permite hasta una reelección, después de un período en la presidencia, si el titular del Poder Ejecutivo vuelve a contender en las siguientes elecciones, serán los ciudadanos los que evaluarán plebiscitariamente su desempeño. Es de mencionarse que en un país como México, en el que se prohíbe la reelección después de un mandato excepcionalmente largo para un jefe de gobierno de 6 años, prácticamente no hay ningún medio de control sobre la actuación de la presidencia. En Estados Unidos el Constituyente de Filadelfia, independizó al Poder Ejecutivo del Congreso, pero al abreviar su duración en el cargo a 4 años y permitir la reelección, sujetó en parte al Presidente al escrutinio del electorado.

Resumiendo, podemos señalar que el Gabinete es una institución típica de un sistema parlamentario. Es la manifestación colectiva, política y administrativa, del ó los, partidos que alcanzan mayoría en el Parlamento. Constituye un órgano colegiado inserto en relaciones de integración y dependencia permanentes con el Poder Legislativo. Subsiste mientras

<sup>26</sup> Fabbrini Sergio. Op. cit. ; pags 12-16

cuenta con la confianza o respaldo mayoritario del Parlamento y al perder su apoyo cae irremisiblemente.

### **Breve balance comparativo**

Quisiéramos por último señalar que se han alzado muchas voces en el medio de constitucionalistas y politólogos que evalúan la encrucijada que afronta América Latina en cuanto a la decisión política fundamental de conservar su presidencialismo, reformarlo “parlamentarizándolo”, ó de plano, cambiar por un sistema parlamentario. En América Latina el presidencialismo no es homogéneo y no lo ha sido. En un espectro de comparación, se visualizan gobiernos que sin dejar de ser presidenciales, introducen rasgos parlamentarios, muchas veces ornamentales. En contraposición, hay presidencialismos más puros, entre los que destaca el de México, con un grado de rigidez superior al presidencialismo estadounidense que lleva naturalmente a cuestionar su grado de funcionalidad en un ambiente de pluralidad multipartidista y alta competencia electoral.

Cualquier intento de comparación tiene un grado significativo de relatividad y de preferencias ideológicas o partidistas. El sistema de gobierno de cada país responde a un conjunto de factores históricos condicionantes, no pocos de ellos fortuitos o casuales.<sup>27</sup> El sistema de gobierno idóneo para cada país no puede ser abstractamente decidido, sino en función de su realidad y aspiraciones políticas e institucionales.

En ése orden de ideas las disyuntivas se reducen básicamente a presidencialismo y parlamentarismo, con la variante que no todos los autores aceptan un régimen semipresidencial. Así que la comparación confronta a esos 2 sistemas

En una evaluación crítica del presidencialismo elaborada por Shugart y Mainwaring en la década pasada se señala que:

- El sistema con su legitimidad dual de Presidente y Congreso electos, conduce muchas veces a un estancamiento político. Cuando el partido que domina el Poder Ejecutivo carece de mayoría en el Congreso, la conducción se obstaculiza y los partidos de oposición cameral, no tienen incentivos para cooperar.<sup>28</sup> La negativa de apoyo no amenaza el mandato de los congresistas que es fijo y predeterminado, a diferencia de lo que pasa en un sistema parlamentario en el que el Poder Ejecutivo detenta la facultad de

<sup>27</sup> Si se duda de lo fortuito en la historia político-institucional de los pueblos, considérese la trascendencia de 2 hechos circunstanciales que rayan en lo anecdótico en Inglaterra y en Estados Unidos. En el reino Unido el gobierno de gabinete tuvo un avance sustancial frente a la monarquía porque el Rey Jorge III de Hannover no conocía el inglés y delegó en su ministro la concurrencia a las reuniones del gabinete y ante el Parlamento. En Estados Unidos El 1º Presidente George Washington, requirió el consejo y asesoría del Senado y del Presidente de la Suprema Corte de Justicia en 1789 con respecto a la celebración de un tratado con los indios del Norte de América; la rotunda respuesta negativa que recibió por la Corte y el Senado, lo determinó a constituir lo que con el tiempo se convirtió en la robusta estructura del Poder presidencial y su staff.

<sup>28</sup> La Política Importa. BID. Op cit. , pags 197-201

disolver el Parlamento.

- Los periodos fijos que duran los mandatos del Presidente y de los legisladores respectivamente, puede causar inestabilidad en un escenario prolongado de parálisis política, debido a la oposición irreconciliable entre el Poder ejecutivo y las mayorías legislativas. Se reconoce más flexibilidad al sistema parlamentario en cuanto que los parlamentarios pueden revocar el mandato del Gobierno, mediante un voto de censura; el gobierno a su vez, en búsqueda de un mayor apoyo congresional puede recurrir a la disolución de las cámaras y a la convocatoria a nuevas elecciones.<sup>29</sup>
- Un Ejecutivo unipersonal electo por votación siempre entraña una sobrerrepresentación, puesto que el modelo que impera es el de “Winner takes all” (el ganador se lleva todo). Hay un solo titular en la presidencia, no obstante que hayan contendido varias fuerzas políticas, que al no ganar serán excluidas de la conformación del gobierno. El Presidente alcanza su cargo en virtud de una ajustada mayoría, o incluso de una primera minoría en la que haya un electorado mayoritario que votó por otras opciones. Los regímenes parlamentarios tienden a la formación de coaliciones en el gobierno que reflejan con más fidelidad la proporción de las fuerzas políticas.<sup>30</sup>
- Un argumento adicional que devalúa el régimen presidencial es la irresponsabilidad política absoluta del Presidente, cuyo proceder en el cargo goza de una inmunidad casi total, salvo en los supuestos de responsabilidad criminal (*impeachment*). La falta de responsabilidad favorece la emergencia de gobiernos autoritarios.

Una corriente política más conservadora identifica ventajas en el régimen presidencial, a saber:

- Un régimen presidencial ofrece más opciones electorales a los votantes, porque escogen por separado al Jefe de Estado y a los congresistas.
- En el sistema presidencial se refleja de manera más directa las elecciones de los votantes porque se vota por una opción personal para la presidencia, mientras que en el gobierno parlamentario esa elección se diluye en la conformación del Poder Ejecutivo, por el grado de incertidumbre con respecto a las coaliciones.
- Las posiciones críticas de los parlamentarios son menos riesgosas en cuanto que conllevan la posibilidad de destituir al Gobierno y ello redundaría en una mayor libertad de expresión.
- Los mandatos presidenciales fijos e irrevocables, confieren mayor estabilidad política por la imposibilidad de remover al Presidente.
- El Presidencialismo puede acotar más en un momento dado, la autoridad del Ejecutivo, ya que a causa de la separación entre los

<sup>29</sup> Ídem, pag. 198.

<sup>30</sup> Ídem.

poderes, no domina al Poder Legislativo como ocurre en el régimen parlamentario.<sup>31</sup>

Parece ser que el sistema presidencial lleva de manera natural a una relación de tensión entre el Congreso y la Presidencia, con 2 desenlaces distintos y ambos desfavorables. En un primer supuesto de Ejecutivo dominante y autoritario se dibuja una relación con un Congreso impotente para controlar y fiscalizar al gobierno que usa al Parlamento como oficina de trámite legislativo, o bien recurre a medidas extralegislativas para eludir la vigilancia parlamentaria. Una segunda hipótesis describe a un Ejecutivo carente de suficiente apoyo de partido para promover sus políticas en el Congreso e irremediabilmente enfrentado a un Congreso obstruccionista.

Ninguna de las 2 variantes parece satisfactoria como alternativa de gobierno. Ni un Legislativo sumiso, ni una presidencia impotente, parecen ser salidas viables; pero, en cualquier caso una opinión sobre el particular requiere la consideración integral de una serie de variables en función de la situación y metas de cada nación.

#### 6.-La Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno

Sobre los escenarios de crisis institucional recién descritos, el Gabinete parece una alternativa interesante y sugestiva que amerita un análisis atento. Sin embargo, es necesario desentrañar su posición orgánica, funcional y competencial en el contexto del Poder Ejecutivo, para lo cual es imprescindible examinar con cierta profundidad la separación o fractura que en los sistemas parlamentarios se opera entre la Jefatura de Estado y la de Gobierno. En contraposición, en un régimen presidencial se fusionan ambas jefaturas y eso hace que se pierda la perspectiva y la conciencia de las profundas diferencias que separan los 2 roles.

A su vez, el Gabinete no puede ser correctamente entendido, sino se parte de esa discriminación al interior del Poder Ejecutivo. El Gabinete mismo está en la base y es producto de esa distinción entre jefe de Gobierno y jefe de Estado. El Gabinete guarda además peculiares relaciones con los 2 jefes del Ejecutivo dual (Jefe de Gobierno y Jefe de Estado) que existen en los regímenes parlamentarios y en los semipresidenciales.

Concretamente en México, la figura del Presidente ha diluido, al igual que en Estados Unidos, la diferenciación entre Jefe de Gabinete y Jefe de Estado. Obviamente las competencias atribuidas al titular del Poder Ejecutivo por la Constitución y la legislación secundaria, sean propias de una jefatura de Estado, o de Gobierno, confluyen en el mismo órgano, como ocurre en los sistemas presidenciales puros. A consecuencia de lo anterior, la doctrina constitucional o administrativa no ha desarrollado el

<sup>31</sup> ídem

tema en profundidad. Sin embargo, a la doctrina constitucional europea no le ha parecido el tema irrelevante. La filiación parlamentaria de los países europeos, los ha constreñido a la comprensión de la diferencia que existe en sus sistemas entre el Rey o Presidente por un lado, y el Primer Ministro, Canciller ó Presidente del Consejo de Ministros por el otro.

Como premisa se puntualiza que sólo en las formas de gobierno parlamentario o semipresidencial, se separan las figuras de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Ese sistema recibe la denominación de Ejecutivo dual o dualista, el cual a su vez se subdivide en Monarquía parlamentaria, con el Rey como Jefe de Estado, y en República parlamentaria, en la que se instituye a un Presidente para la Jefatura de Estado. En los regímenes presidenciales, el Presidente asume el carácter de Jefe de Estado y de Gobierno, acumulando una supremacía de posición, de comando y de dirección, situación que no ocurre en los gobiernos parlamentarios.

Una reflexión preliminar significativa es que son difíciles y relativas las generalizaciones. Cada país tiene su proceso de formación histórica de sus instituciones de gobierno y de su Poder Ejecutivo en particular. Esa circunstancia previene de querer igualar o parificar totalmente los órganos de los países. Siempre hay que tener presentes las diferencias por leves que puedan parecer. Pero también hay que entender y explicar los mecanismos y autoridades de cada nación en función de su propio entorno y abstenerse de extrapolar o transplantar los problemas y soluciones en forma mecánica de un país a otro.

Ahora bien, en medio de la diversidad constitucional, hay por supuesto rasgos profundos comunes a grupos amplios de países que comparten contextos, procesos, una tradición política e institucional y otros elementos que autorizan a hacer juicios y valoraciones extensivas a dichos países. En conclusión, son válidas las generalizaciones, previa consideración de las distinciones subyacentes en los sistemas que se comparan.

Para la distinción entre la Jefatura de Estado y la de Gobierno es imprescindible la consideración de factores históricos y constitucionales. Las 2 esferas del Poder Ejecutivo adquirieron paulatinamente contenido con el paso de los siglos, hasta alcanzar su fisonomía actual. La distribución de competencias que opera ahora en los Ejecutivos duales con ambas jefaturas, debe ser analizada y comprendida en función de la teoría y metodología constitucional, por tratarse de órganos del Estado sujetos a órbitas de atribuciones constitucionalmente reguladas.

## **Ámbito funcional y material del Poder Ejecutivo**

Las Jefaturas de Estado y Gobierno integran al Poder Ejecutivo; de eso no hay duda o debate. Los problemas empiezan cuándo hay que

delimitar o dar razón del Poder Ejecutivo; con ese cuestionamiento se acaba la simplicidad y la evidencia.

### **Función ejecutiva o administrativa**

Una simple ojeada a la historia política y al Derecho Constitucional o al Administrativo, dejan muy en claro que lo que llamamos “Poder Ejecutivo”, no es poder ejecutivo, o no sólo. El “**Poder Ejecutivo**” también es **poder gubernamental**, es decir, **es gobierno**. Así que un Poder Ejecutivo hace mucho más que sólo “ejecutar”, e incluso la actividad que robustece tanto su posición institucional con respecto al Poder Legislativo o al Judicial, no es la de “ejecutar”, sino la de “**gobernar**”.

Es necesario aclarar la distinción. “**Ejecutar**”, según el diccionario, quiere decir “Poner por obra una cosa”, o bien, “desempeñar con arte y facilidad una cosa”<sup>32</sup>. Desde el punto de vista del Derecho Público “**ejecutar**” quiere decir *realizar una acción en cumplimiento de un mandato o una orden*; es decir que la acción de “ejecutar”, implica que existe previamente un acto normativo o una voluntad vinculante, que se trata de materializar mediante “**actos de ejecución**”.

Los actos que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, cuando actúa como Administración son actos administrativos, y por lo tanto, son actos condicionados por normas, cuya ejecución es su objeto y finalidad. La actividad de la Administración Pública es de ejecución de leyes. Consecuentemente en la administración hay un condicionamiento derivado de la ley que se ejecuta. Ejecutar es un acto condicionado, no autónomo. La actividad de un ente administrativo depende de un orden que debe realizar y garantizar. El Poder Ejecutivo tiene como cometido “ejecutar” la ley.

Cuando el Poder Ejecutivo administra o “ejecuta” la ley, expide actos de carácter administrativo, condicionados por una norma legal expedida por el Poder Legislativo. El constitucionalista Ignacio Burgoa caracteriza al Poder Ejecutivo en atención a las propiedades de su actuación, de la siguiente manera:

El Poder Ejecutivo “*implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particularizado e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.*”

“*El Poder Ejecutivo traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas. (una serie normal, continua o continuada de actos sucesivos que pueden tener o no nexos de causalidad o de teleología)...*”<sup>33</sup>

La actividad típica de administración se manifiesta como un con-

<sup>32</sup> Enciclopedia del Idioma. Martín Alonso. Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española. Editorial Aguilar. Edición 1947, Madrid, Segunda reimpresión 1982. Tomo II. Pag 1631.

<sup>33</sup> Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México, 1996; pags. 340 y 341.

junto de actos concretos e individualizados que ejecutan mandatos legales obligatorios para el Poder Ejecutivo y su principal característica es su condicionamiento por una norma general anterior.

Esta sujeción del Poder Ejecutivo a la ley, conlleva 2 cuestiones fundamentales:

- Por un lado, los actos del Ejecutivo deben ser conforme a la ley, someterse a la ley; es decir que el Ejecutivo debe actuar **intra legem** y su actuación debe cumplir con la condición de legalidad.
- En segundo término, todos los actos del Poder Ejecutivo deben ser dictados o emitidos, con base en una ley y para la aplicación de esa ley, es decir los actos son **ex lege**.<sup>34</sup>

Es de comentarse que la Corte Suprema de los Estados Unidos hizo respecto de su Presidencia un pronunciamiento en el que retoma los principios de **ex lege** e **intra legem**. En el caso *Youngstown Sheet & Tube Co. Vs Sawyer*, de 1952, precisó la Corte que “El poder del Presidente, si existe, al adoptar esta decisión debe resultar ya sea de una ley del Congreso, o de la Constitución misma.”<sup>35</sup>

El poder de ejecutar las leyes supone que el Poder Ejecutivo no puede actuar a título inicial y de manera independiente, sino que se necesita una habilitación y en su carácter de ejecutor de la ley es sobre todo una autoridad administrativa cuya función es la de ejecutar los mandatos del Parlamento. El poder ejecutivo consiste en un poder de ejecución de la voluntad legislativa y la función administrativa es una función de ejecución de las leyes.

Ahora bien, la ejecución de las leyes consiste en “*emprender todas las operaciones necesarias para ponerla (la ley) en práctica y para su aplicación efectiva*”<sup>36</sup>. Las operaciones pueden ser actos materiales o actos normativos, pero siempre sujetos al principio de legalidad.

### **Función gubernamental o de gobierno**

Diferentes de los actos de ejecución, son los actos de gobierno. Cuando el Poder Ejecutivo ejercita la función de gobierno no se halla condicionado por ninguna otra instancia; su actividad es independiente y no esta predeterminada por una norma legal preexistente o la voluntad del órgano legislativo. En la función de gobierno el Poder Ejecutivo realiza una actuación por iniciativa propia y no se contrae a ejecutar decisiones ajenas. Gobierno “*equivale a orientación y dirección, impulsando la acción de otros órganos del Estado*”<sup>37</sup>

En contraste con la función ejecutiva que supone la puesta en marcha en la realidad de los mandatos contenidos en las leyes, la función

<sup>34</sup> Zoller Elisabeth. Op. Cit, pag. 418

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> Ídem. Pag. 420

<sup>37</sup> López Guerra, L; voz “Gobierno”, en la Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Cívitas. Madrid, 1995. Volumen II, pag. 3261.

de gobierno implica sobre todo ***dirección***. Al dirigir, el gobierno impulsa, orienta, coordina y condiciona a otros órganos del Estado y a diversos actores políticos. El campo donde se manifiesta esa potestad de dirección es en las políticas en general interior o exterior. Mediante una acción creadora e independiente, el Gobierno sin sujetarse a instrucciones de terceros, adopta decisiones y las pone en práctica.<sup>38</sup>

Las atribuciones gubernamentales que el Poder Ejecutivo ejerce derivan directamente de la Constitución, no de la ley, y por lo tanto no son el fruto de una habilitación legislativa. Revisten un carácter discrecional y alguna parte de la doctrina los asimila o emparenta con los llamados “***actos de gobierno***”

Los ***actos de gobierno*** son una creación de la jurisprudencia temprana del Consejo de Estado francés de principios del siglo XIX, mediante la cual el Consejo de Estado se abstiene de controlar o calificar la legalidad de ciertos actos del Poder Ejecutivo monárquico restaurado en Francia. El Consejo era un órgano heredado del régimen napoleónico y sobrevivió al restablecimiento de la monarquía, y habría sido institucionalmente suicida haberse atrevido a anular un acto de la administración monárquica, de cuyo agrado nunca fue. Los actos de gobierno entraban en un dominio de discrecionalidad política y no estaban condicionados por leyes o el principio de legalidad, al menos así lo consideraron los jueces administrativos.<sup>39</sup> Se reconoció así la existencia de una zona jurisdiccionalmente inmune a favor del Poder Ejecutivo, que abarcaba principalmente actos de naturaleza política, exentos de control de legalidad.

Tratando de hacer énfasis en los alcances del acto o decisión de gobierno, para los comparatistas italianos Fabbrini & Vassallo, “*la decisión gubernativa es esa última elección (de naturaleza legislativa o reglamentaria) dotada de un valor erga omnes y que el Ejecutivo debe después implementar*”<sup>40</sup>. Aunque aparentemente diferente con respecto a las nociones antes esbozadas sobre la función de gobierno, existen elementos comunes a todas las definiciones. El concepto de “última elección” hace referencia a que la decisión adoptada no es susceptible de cambiar por ninguna autoridad. El valor “*erga omnes*” expresa el alcance formal de la medida de gobierno que se aplicará a la generalidad; se deja abierto que la medida sea de origen legislativo o reglamentario. Es claro, en cualquier caso que el Poder Ejecutivo dispone de los medios normativos para impulsar sus políticas públicas, y que a él correspondería tanto establecer la medida como llevarla a cabo.

*Contenido y origen del Poder Ejecutivo*

El poder ejecutivo esta compuesto de ese haz de facultades administrativas y gubernamentales. Son de distinta naturaleza y connotación. La amplitud de sus competencias no corresponde cabalmente

<sup>38</sup> López Guerra, L; voz “Dirección política”, en la Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Cívitas. Madrid, 1995. Volumen II, pag. 2507.

<sup>39</sup> Garrido Cuenca, Nuria. El Acto de Gobierno. Editorial Cedecs. Barcelona, 1998. Pags 51 y sigs.

<sup>40</sup> Fabbrini & Vassallo. Op. cit. Pag VII, premessa.

con la denominación “Poder Ejecutivo”, la expresión se queda corta porque alude a la función administrativa subordinada y omite la actividad independiente y de iniciativa propia que coloca al Ejecutivo por lo menos, en pie de igualdad con los otros 2 poderes. Es atribuible a Rousseau la concepción que fundamenta el uso del término Poder Ejecutivo; en su visión el Ejecutivo es un autómatas desprovisto de voluntad propia; hace el parangón con el ser humano que esta dotado de voluntad y fuerza; el “cuerpo político” tiene la voluntad en el Poder Legislativo y la fuerza en el Poder Ejecutivo. La explicación antropomórfica rousseauiana no resiste un análisis serio, en cuanto que es reduccionista su percepción de limitar al Ejecutivo a una actividad mecánica de ejecución de leyes, además la misma ejecución de leyes, no es un acto meramente mecánico, ya sea porque es discrecional y presupone valoración y ponderación, o porque inevitablemente la aplicación de una norma trae consigo un acto intelectual y volitivo de interpretación.<sup>41</sup>

Con el paso del tiempo, si bien prevaleció el vocablo “*Poder Ejecutivo*”, su rol y posición constitucional no coincidió nunca con el nombre. Tanto hacia el pasado, como hacia el futuro, la concepción que alentó Rousseau fue desbordada por la realidad política.

Hacia el pasado, paradójicamente el Poder Ejecutivo, en la persona de los reyes, fue el Primero de los 3 poderes en aparecer. El Poder Legislativo y el Poder Judicial, son de hecho desmembramientos del Poder Real o monárquico.

Como titulares de ese poder real originario, los reyes europeos poseyeron y ejercieron múltiples facultades o poderes a título de “*prerrogativas*”. Sus funciones incluían tanto la judicial como la legislativa. En la Edad Moderna, después de los siglos XV en el caso del Parlamento, y del siglo XVII por lo que respecta a los tribunales, se comenzaron a traspasar funciones de los monarcas a los otros poderes restantes.<sup>42</sup>

El hecho de que el Monarca concentrara de origen todas las funciones del Estado, le confirió privilegios, a pesar de las cesiones sucesivas de poder a favor de la Representación Nacional encarnada en el Parlamento o en el sistema de justicia. Las prerrogativas reservadas a los reyes, no desaparecieron del todo, pero fueron sometidas a ciertos controles políticos como el refrendo o el surgimiento de un gobierno responsable en el Gabinete.

En los países republicanos, en ausencia del Rey, sus facultades fueron atribuidas a los titulares del Poder Ejecutivo o Presidentes. Pero, por su creación histórica *ex nihilo* (de la nada, puesto que no existían), nunca poseyeron las prerrogativas reales de las monarquías.

Las funciones que conservó el Poder Ejecutivo tuvieron diferente suerte en las monarquías. Las facultades de administración o de ejecución

<sup>41</sup> Zoller. Op cit. Pag. 418 y 419.

<sup>42</sup> Con relación a la función legislativa es hasta el siglo XVI que el Parlamento en Inglaterra, con base en el derecho de peticionar, fija condiciones al Rey que evolucionarán a medidas generales protolegislativas. Los jueces impartieron justicia a nombre del Rey quien detentaba el poder de aprobar y reformar sus resoluciones, hasta la *Act of Settlement* que consagra la independencia de los tribunales.

de la ley, pasaron íntegramente a un funcionario originalmente subordinado al Rey, pero que pasó, de contar con la confianza del Parlamento, a ser un ejecutor de su voluntad, formar parte de él y responder políticamente ante él también. El funcionario en su calidad de Primer Ministro, encabezaba un cuerpo colegiado corresponsable ante el Parlamento. Las funciones gubernamentales no fueron traspasadas al Primer Ministro, sino que residualmente conservó buena parte de ellas el Rey.

En las Repúblicas presidenciales que surgieron sobre el modelo de la estadounidense, tanto lo administrativo, como lo gubernamental, se depositó en la persona del Presidente, con lo que se dificulta sobremanera distinguir cuándo actúa como Jefe de Estado y cuándo lo hace como Jefe de Gobierno.

En las monarquías, el Rey conservó vestigios de sus otrora poderosas prerrogativas y el Poder Ejecutivo se hizo dual, con el gobierno responsable del Primer Ministro, siempre líder de un partido político o una coalición y el monarca, al margen de las luchas partidistas en una posición de pretendida neutralidad.

La diferenciación entre la función de ejecutar las leyes y la de gobierno sirve como orientación para separar los roles del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno. Las facultades que ejercita un Jefe de Estado en los países de Poder Ejecutivo dualista, son de gobierno, mientras que las del Jefe de Gobierno son tanto de ejecución de la ley como gubernamentales. De hecho, algunos de los poderes que detenta un Jefe de Estado, suelen condicionarse al acuerdo del Jefe de Gobierno mediante el refrendo (El aforismo que expresa eso especifica que el Rey decidirá “*upon and in accordance with the advice of her ministers*”).<sup>43</sup>

La ejecución de las leyes o función ejecutiva comprende:

- La represión de todos los actos violatorios de la ley. La represión de las infracciones se desdobra en múltiples facultades que incluyen el **poder de policía**, para la prevención de actos ilícitos, así como la institución de **procuración de justicia** con el ministerio público, y el manejo de todo el **sistema penitenciario y de ejecución de penas**.<sup>44</sup>
- El **Derecho de Gracia o “pardoning power”** que consiste en la posibilidad de conceder el indulto o la extinción de la responsabilidad penal a un reo condenado por sentencia definitiva
- El **Poder de disponer de toda la Administración Pública**, que incluye todos los medios personales, materiales y financieros, así como el poder jerárquico dentro de la maquinaria administrativa y el de nombrar y remover a los funcionarios de sus cargos, como **los ministros del gabinete**.

<sup>43</sup> Zoller. Op. cit. Pag. 420

<sup>44</sup> La procuración de justicia que aquí compete a las procuradurías, en Estados Unidos es responsabilidad del *Attorney General*, y sin ejercitar acción penal, en Francia interviene el *Ministre de la Justice*. En muchos países la persecución de delitos a cargo del ministerio público corresponde a una de las 2 ramas del Poder Judicial, como en Francia e Italia, y como era en México, antes de la reforma porfiriana de 1902 que transfirió el fiscal al Poder Ejecutivo.

El poder reglamentario que es un poder normativo para desarrollar los preceptos de las leyes con miras a su ejecución<sup>45</sup>.

- Poder para crear órganos administrativos que no están previstos en las leyes, como las agencias administrativas o autoridades garantes con un cometido sectorial específico.
- Los **poderes de urgencia**, para hacer frente a situaciones anormales de devastación natural o amenaza para la seguridad nacional.

Las atribuciones gubernamentales se refieren a:

- La conducción de la política exterior, que trae consigo muchas potestades, como la del **jus representationis** o representación natural del país sin límite; la de **jus tractatum** ó facultad para negociar, concluir y ratificar tratados<sup>46</sup>; el **Jus legati** activo y pasivo, comprendiendo la facultad de nombrar a, y la de recibir las acreditaciones de los miembros del servicio diplomático y consular.<sup>47</sup> Incluye asimismo el poder de **declarar la guerra**.
- La relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo o las asambleas legislativas. Se configura esta atribución con muchos poderes, en razón del carácter parlamentario o presidencial del régimen, pero en general, abarca la **intervención en el proceso legislativo**, a través de la **sanción y promulgación de la ley**, e incluso de los **actos normativos del Poder Ejecutivo**; conlleva el ejercicio del **derecho de veto** sobre las leyes y el **poder de iniciativa**.
- **Poderes funcionales sobre el Poder Legislativo**, como la facultad de **convocar a sesiones**, de **disolver el Parlamento y convocar a elecciones**, de **nombrar y remover al Primer Ministro** cuando pierda la confianza de la Asamblea (en sistemas parlamentarios), de dirigir mensajes al Parlamento.
- **Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas**
- Poderes de nombramiento de empleos públicos en órganos diversos con vocación imparcial o apartidista, (como Consejos de Magistratura u órganos de control constitucional)<sup>48</sup>.
- Convocatoria a referéndum o plebiscito.

En la actualidad los poderes de gobierno suelen confiarse al Jefe de Estado (llámese Presidente o Rey) en los países con Poder Ejecutivo

<sup>45</sup> El poder reglamentario del ejecutivo no siempre es para expedir reglamentos ejecutivos de leyes. En algunos países hay competencia para expedir reglamentos autónomos.

<sup>46</sup> La competencia para ratificar tratados que en México y muchos países con sistema presidencial, corresponde al Senado, en los países con Ejecutivo dual y régimen parlamentario, la facultad la detenta el Jefe de Estado, ya sea el Rey o el Presidente.

<sup>47</sup> El **jus legati** como tal, o derecho para enviar y recibir representantes corresponde al Estado, no al Jefe de Estado, pero él interviene de modo decisivo en la actualización o ejercicio del derecho

<sup>48</sup> Grewe Constante et Ruiz Fabri Hélène. *Droits Constitutionnels Européens*. Presses Universitaires de France. Paris, 1995. Pags. 502-515.

dual, y los poderes de ejecución de la ley, recaen en el Jefe de Gobierno. Sin embargo, la atribución de competencias no está desde luego en línea estricta con la clasificación de actos de gobierno y actos ejecutivos; más bien es relativa en razón de que no hay un modelo rígido y uniforme, sino que cada país adopta sus variantes. Complementariamente, en varios países de monarquía parlamentaria (hay 8 en Europa) al Rey, por su falta de legitimidad democrática se supeditan a veces algunas de sus competencias al refrendo ministerial.

Debe destacarse asimismo, que en los países con Poder Ejecutivo dual ó régimen parlamentario, el funcionamiento de la Jefatura de Gobierno está completamente sujeta al sistema de partidos existente en la nación respectiva. El Jefe de Gobierno ejerce sus poderes en razón y en la medida que lo respalda una fuerza partidista mayoritaria en el Parlamento y el Partido o la coalición dominantes que son el auténtico eje de poder.

El Jefe de Estado en los ejecutivos duales se encuentra a cubierto o al margen de esas fuerzas partidistas y cumple con un **rol moderador** que lo coloca en una posición “**supra partes**”, entre la mayoría y la minoría participantes en el Parlamento, evitando que la mayoría se convierta en prepotencia.<sup>49</sup>

El Rey o el Presidente encarnan la **unidad del Estado** y desempeñan un papel de **árbitro imparcial**, velando por el funcionamiento normal de las instituciones democráticas y confiriendo elasticidad a todo el sistema de gobierno, para lo cual disponen de poderes como el de disolución del Parlamento y la aceptación de dimisión del Primer Ministro, que les permiten en última instancia, consultar al electorado para reconstruir una representación nacional. Su carácter de **garantes del correcto funcionamiento de las instituciones**, los habilita para participar en, o incluso presidir, reuniones de ciertos órganos colegiados, como el Gabinete, o bien para designar a integrantes de órganos del Estado, como magistrados de Tribunales Constitucionales, miembros de Consejos de Magistratura o comisiones independientes.<sup>50</sup>

Aparte, se dice de él que **encarna simbólicamente** a todo el ordenamiento o unidad estatal y se le reserva una posición elevada, con **preeminencia en honores y dignidad**, precediendo a cualquier otra persona dentro del Estado.

Hay también un rol reservado al Jefe de Estado que tiene sobre todo proyección internacional. Se trata de su **carácter representativo ex officio**, es decir, en razón de su cargo. Hacia el exterior, los Estados, como sujetos de Derecho Internacional de naturaleza colectiva, requieren actuar a través de órganos que declaren o expresen su voluntad y realicen actos internacionalmente relevantes a nombre del Estado. Históricamente, las normas internacionales han regulado el status del Jefe de Estado para

<sup>49</sup> Esposito Carlo. Voz “Capo dello Stato” en la Enciclopedia del Diritto. Giuffrè Editore. Volumen VI. Italia, 1960. Pags 224-246

<sup>50</sup> Ídem. Pag. 233.

diversos efectos, asignándole un lugar exclusivo y se pueden sintetizar de la siguiente manera

- El Jefe de Estado es el **supremo órgano de representación internacional** de los Estados. Ejercita a pleno título el llamado jus repraesentationis. No necesita acreditación y no tienen límites sus facultades, puesto que puede representar frente a todas las naciones, o en cualquier evento de carácter multilateral. Su competencia representativa es inherente a su cargo, por tanto se puede afirmar que el Derecho Internacional confiere la titularidad de una diplomacia directa ante la comunidad internacional.
- El Jefe de Estado, para efectos de ceremonial diplomático, se encuentra en el **vértice de la precedencia** y se le deben los máximos honores.
- **Los actos** del Jefe de Estado se benefician de la doctrina **de acto de Estado** y se consideran emitidos en ejercicio de la soberanía nacional, por lo que tienen una **absoluta inmunidad frente a autoridades extranjeras** y no son justiciables o están sujetos a revisión judicial.
- La persona del **Jefe de Estado, goza de los más rigurosos privilegios y prerrogativas diplomáticos**, como la inmunidad jurisdiccional, la libertad de comunicación y las exenciones tributarias.

Se infiere de la incidencia de las normas internacionales en el rol del Jefe de Estado, que su status rebasa o desborda el marco constitucional interno o doméstico de los estados y que su formación ha sido paulatina a lo largo de muchos siglos. En todo caso, la posición jurídica y formal del Jefe de Estado es el producto de la intersección de normas constitucionales con normas internacionales.

A nivel interno se blinda la posición constitucional de los Jefes de Estado mediante un régimen particular de casi absoluta irresponsabilidad por sus actos en el ejercicio del cargo. Curiosamente, es gracias a esa inviolabilidad del Rey que en la monarquía inglesa surgió la figura del Primer Ministro o Jefe de Gobierno que asumiría la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y la compartiría con su gabinete.

El Jefe de Gobierno por su parte, asume el liderazgo desde una postura partidista. Como se menciona arriba, surgió dentro del ámbito de la Corona o poder monárquico para asumir una responsabilidad política que no le era imputable al Rey por el conocido principio "*The King can do no wrong*", esto es, el Rey no puede equivocarse. El ejercicio efectivo del gobierno no podía llevarse a cabo a espaldas de la representación parlamentaria. Desde principios del siglo XVIII se delineó la figura de un Primer Ministro que encabezaba el Gobierno y actuaba a nombre del Rey, pero

que estaba condicionado en su desempeño por el respaldo de Parlamento.

Sobrevino con el paso de los siglos una tendencia en las monarquías que se acentuó con la emergencia del principio democrático durante el siglo XIX e inicios del XX y que se ha traducido en el debilitamiento o “desvanecimiento” del Jefe de Estado (“Effacement”). Prácticamente todas las competencias ejecutivas y buena parte de las competencias gubernamentales se traspasaron al Primer Ministro. Particularmente las competencias gubernamentales que retuvo el Jefe de Estado, se ejercen de manera diferente por la institución del refrendo.

El refrendo es una exigencia de validez de los actos del Poder Ejecutivo, consistente en la necesaria firma del titular de una investidura o competencia, junto con la firma de un titular de un órgano especializado, nominal o materialmente inferior. Los actos de gobierno del Jefe de Estado se supeditan al refrendo del Jefe de Gobierno o de sus ministros.

Las facultades y funciones del Jefe de Gobierno son otro desgajamiento de la autoridad del Jefe de Estado; básicamente consisten en la ejecución de las leyes y en la concepción de las políticas, su operación o puesta en marcha y su coordinación. Autores como el constitucionalista francés Mathiot hacen énfasis en la “continuidad de la acción” que implica prever, concebir, escoger y animar, por parte del Poder Ejecutivo en la persona del Jefe de Gobierno. El Jefe de Gobierno dispone del conjunto del aparato administrativo del Estado y encabeza el Gabinete para la operación e instrumentación de las políticas. Los constitucionalistas italianos engloban esas facultades bajo el rubro de “dirección política” impartida por el Primer Ministro.<sup>51</sup>

No debe perderse de vista que el Jefe de Gobierno tiene una extracción y un liderazgo partidista que es de hecho, la base y límites de su poder. Mientras que el Jefe de Estado toma distancia de las posiciones de partido o facción, el Primer Ministro las personifica e impulsa, con el apoyo y bajo el escrutinio del Parlamento. El Jefe de Gobierno define su posición en el sistema mediante la responsabilidad política o ministerial frente a las asambleas legislativas.

Al disponer el Jefe de Gobierno de la Administración Pública, adquiere *ipso facto* múltiples poderes derivados de su condición jerárquica que la doctrina administrativa enuncia y explica:

- los poderes de decisión,
- de nombramiento,
- de revisión,
- de mando,
- de vigilancia,
- disciplinarios y

<sup>51</sup> Grewe Constante et Ruiz Fabri Hélène. Op. Cit. ; pag 568

<sup>52</sup> Acosta Romero Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1981. Pag 70. Estos poderes son inmanentes a las relaciones jerárquicas, sin embargo el Jefe de Estado también puede ejercer algunos de ellos, en su esfera de atribuciones, como el poder de nombramiento, el de decisión o el de vigilancia.

- para resolver conflictos de competencia.<sup>52</sup>

Queda claro como el centro de poder se desplazó al interior del Ejecutivo de la figura del Jefe de Estado o monarca, al Jefe de Gobierno, responsable políticamente y representante de una corriente ideológica y de partido político. El Jefe de Estado residualmente conserva algunos poderes sobre todo de gobierno que varían de un país a otro, pero su carácter tiende a ser neutro y apartidista, asumiendo sobre todo una posición garante dentro del sistema y manteniendo cierta primacía en política exterior.

El Gabinete se inscribe en el marco de los Poderes Ejecutivos duales, en su versión parlamentaria o presidencial, puesto que los llamados gabinetes en un sistema presidencial, son reuniones o grupos de ministros que asesoran al titular unipersonal del Poder Ejecutivo que es el Presidente de la República. En consecuencia la referente del Gabinete y su jefatura es la existencia de un gobierno parlamentariamente responsable, con una figura de Primer Ministro o Canciller con ciertos márgenes de autonomía de acción.

## **7.-El Gabinete**

El Gabinete es la expresión institucional, política y administrativa de un proceso de evolución histórica secular, que limitó y racionalizó el ejercicio del poder estatal. La Fórmula que le dio origen trataba de asegurar un equilibrio entre la exigencia de eficacia administrativa en el órgano ejecutivo, con una necesidad de legitimidad y control democrático. El Gabinete concilia o trata de conciliar la eficiencia de trabajo técnico con la rendición de cuentas ante un órgano democrático y plural, con la posibilidad de dimisión a juicio de la asamblea representativa.

El Gobierno colegiado que representa el Gabinete, no tiene un modelo uniforme y completo al que se puedan referenciar todos los sistemas colegiados de gobierno actualmente existentes, sino que le caracteriza su variabilidad; pero, en medio de ella se puede reconocer elementos mínimos comunes a todos.

En los próximos puntos se expondrá a grandes líneas los elementos comunes y se esbozarán ligeramente algunas diferencias entre los regímenes de gabinete.

Es muy importante señalar que, dadas las abundantes distinciones que median entre los gabinetes, además de exponer lo común, se tiene que hacer énfasis en la enorme diversidad, relativa a cada aspecto de la institución.

### **Concepto de Gabinete**

Hay múltiples definiciones que presentan una gran homogeneidad

en cuanto a los rasgos del Gabinete. El Gobierno de Gabinete es definido como “*una forma de gobierno en la que un grupo de ministros, normalmente del partido o los partidos mayoritarios de un parlamento, se reúne a tomar decisiones colectivas respecto a la política del país*”<sup>53</sup>.

El gobierno de gabinete es un concepto y una institución de origen inglés y denota al “*gobierno de un pequeño órgano colectivo con poder de decisión y controlable por sus acciones ante – y, frecuentemente removible del cargo por– la legislatura*”<sup>54</sup>.

Existen definiciones más restringidas del Gabinete que dan detalle de su composición, en esa perspectiva lo conceptualizan como un “*comité formado por los más importantes miembros del gobierno, escogidos por el Primer Ministro o el Presidente para hacerse cargo de los principales departamentos del gobierno.*”<sup>55</sup>

Jean Massot, constitucionalista francés, por su parte señala que “*el gabinete no es la totalidad de los miembros del gobierno..., sino el equipo restringido de los que ocupan los puestos más importantes y que comparten con el Primer Ministro el cometido de elaborar la política del país, de la que son colectivamente responsables*”<sup>56</sup>

El Gabinete no debe ser confundido con el Gobierno o el Poder Ejecutivo en su conjunto. El Poder Ejecutivo de un país parlamentario o semipresidencial, comprende al Jefe de Estado y al Gobierno en sentido estricto<sup>57</sup>. El Gobierno a su vez incluye al Primer Ministro y al conjunto de los funcionarios de la Administración Pública, con particular referencia a los ministros. El Gabinete es sólo un grupo selecto de los altos funcionarios; luego entonces es una parte y no el todo. Pero, además el Gabinete, es “*más que la sola suma de sus miembros, en cuanto que es unitariamente responsable como cuerpo frente al Parlamento, y a través de él, ante la nación, por la conducción de los asuntos del país*”.<sup>58</sup>

Entonces el Gabinete no está formado necesariamente en función del rango formal de los integrantes, o ministerial, sino que hay una valoración de la importancia de la cartera de asuntos que corresponde a determinado ministro, independientemente de su nivel formal.

El Gabinete, no obstante ser una parte del Gobierno, en su posición ante el Parlamento, asume la responsabilidad íntegra por la conducción

<sup>53</sup> Voz “gabinete”. Enciclopedia de las Instituciones Políticas. Dirigida por Vernor Bogdanor. Editorial Alianza, versión española. Madrid, 1997. Pag. 319

<sup>54</sup> Phillip Norton. Politics of the World. Oxford University Press. New York 2001. Pag. 101.

<sup>55</sup> Fitzroy Deaborn. Dictionary of Government & Politics. Publishres Chicago. Finland, sin fecha. Pag. 36.

<sup>56</sup> Massot Jean. Voz “Cabinet” de la obra Dictionnaire constitutionnel. Dirigida por Olivier Duhamel e Yves Mény. Presses Universitaires de France.. Paris, 1992.. Pag. 101

<sup>57</sup> En un sentido lato el Gobierno incluye también a los 3 Poderes. No está en discusión la participación del Poder Legislativo en el diseño y definición de políticas públicas. En los regímenes parlamentarios se usa el vocablo “gobierno” en una de sus acepciones, para designar al conjunto de la Administración Pública.

<sup>58</sup> Jean Blondel. Cabinets in Western Europe. Op. Cit., pags. 1-2

de las políticas de manera unitaria.

El Gabinete esta sujeto a un liderazgo de mayor o menor intensidad variable de un Estado a otro, que recae en la persona del Primer Ministro o Jefe de Gobierno. El Jefe de Gobierno ex officio, e implícitamente, es el Jefe de Gabinete. Su ascendencia sobre el cuerpo colegiado de los ministros no priva al órgano que él preside, de su responsabilidad colegiada. Él detenta un complejo de facultades o atribuciones de alcance variado, que lo colocan en una posición de primacía dentro del Gabinete y que tienen contrapesos políticos e institucionales, de manera que los ministros no están sujetos a un papel de simple obediencia.

## Denominación

El Gabinete es nombrado de múltiples formas. En España es denominado Consejo de Ministros, al igual que en Italia (Consiglio di Ministri); y a su titular se le designa como Presidente del Consejo que es el Jefe de Gobierno. En Inglaterra el nombre es el de Gabinete (Cabinet) y al Jefe de Gobierno y su titular lo denominan Primer Ministro, con los cargos concurrentes de “First Lord of the Treasury” y “Minister of the Civil Service”<sup>59</sup>. Ligera variante presentan Austria y Alemania que para designar al Jefe de Gobierno usan la expresión “Canciller” (Kanzler).

Los miembros del Gabinete son normalmente los funcionarios de primer nivel en el Gobierno; ostentan el cargo de “ministros”, y dentro de esa categoría existen unos de máximo rango que llegan a recibir la nominación de “Secretarios de Estado” (como es el caso de Inglaterra). Los ministros con la máxima autoridad, normalmente se hacen cargo de la gestión de un ramo o sector de la administración, y cuentan con toda una estructura jerarquizada que es la del ministerio que encabezan.

Existe también una figura particular muy difundida de miembros del Gabinete que no son titulares de ningún ámbito de administración en especial, sino que son “ministros sin cartera”, o sea “ministros sin ministerio”. Toman conocimiento de asuntos específicos por encomienda del Primer Ministro.

Con respecto al origen histórico de la expresión “Gabinete” es interesante advertir su origen circunstancial. La palabra original “*cabinet*” que viene de la lengua francesa, designaba una pequeña habitación con aditamentos y mobiliario para permanecer y dar atención a un grupo de comensales. Durante el siglo XVII, el embrión del Gabinete lo constituye el *Privy Council* que representaba al Consejo Privado de la Corona y se reunía con el Rey a pedido suyo. Con el paso del tiempo se fue fragmentando el Consejo en diversos comités; uno de ellos, el *Committee for Foreign Affairs*, después llamado *Committee of Intelligence* por exigencias de confidencialidad comenzó a reunirse con el Rey inglés Carlos II (1679) en una sala privada

<sup>59</sup> British System of Government. HMSO. London, 1992, pages 38 y 39.

<sup>60</sup> Cuocolo Carlo. Voz “Consiglio di Ministri”. en la Enciclopedia del Diritto. Giuffrè Editore. Volumen IX. Italia, 1960. Pag 239

real adyacente al salón donde se reunía el *Privy Council*, justo conocida como el “*cabinet*”. A partir de ese hecho el *Committee* se nombró como “*Cabinet Council*” y más tarde simplemente como “**Cabinet**” (Gabinete)<sup>60</sup>.

En Estados Unidos el vocablo “Cabinet” lo introdujo Madison en 1793, también para denominar las reuniones que el primer Presidente de la Federación norteamericana George Washington, desde 1791 celebraba con 5 de sus funcionarios de mayor rango (Jefferson, Hamilton, Knox, Randolph y Osgood).<sup>61</sup> Del constitucionalismo americano el término se propagó a América Latina, aunque no de manera inmediata.

## Génesis y evolución histórica

La aparición del Gabinete está íntimamente ligada al surgimiento de las instituciones parlamentarias que le sirven de entorno estructural. El Primer Ministro, la responsabilidad ministerial, la limitación creciente de las prerrogativas reales, la consolidación del sistema representativo y la legitimación democrática del Parlamento, son todos, desarrollos que acompañan a la emergencia del Consejo de Ministros, y de los cuales bajo ningún motivo se le debe aislar.

Un antecedente remoto del Gabinete se remonta al Medioevo en los siglos XI y XII; en instituciones preparlamentarias en el continente europeo. Los reyes que constituían una figura política desprovista de la hegemonía que adquirió en los albores de la edad moderna (siglos XIV y XV), incipientemente se hacían rodear de consejos de asesores reales con funciones consultivas o delegadas; la *Curia Regis* inglesa es precursora del Parlamento.

En el proceso de maduración del parlamentarismo que abarcó desde el siglo XIII hasta el XVIII, hubo una contienda constante o latente entre la Corona y los súbditos agrupados en “*estados*”. Los “estados” expresaban la división de clases estamental de la edad media e incorporaban a los barones y alto clero, por un lado; y a los caballeros y burgueses (habitantes de los burgos o ciudades), por el otro. En esa lucha política secular, el avance no fue lineal, sino que naturalmente hubo avances y retrocesos.

Después de suscrita la Carta Magna en 1215 por el Rey Juan sin Tierra, de manera paulatina los estamentos en Inglaterra, desde 1332 se reúnen por separado; en una cámara se agrupan los barones y el alto clero, dando paso a la Cámara de los Lores; mientras que en la otra, coinciden los caballeros y los burgueses, en lo que se convertirá en la Cámara de los Comunes.

En el trance histórico de afianzamiento del Parlamento inglés, los súbditos del reino pretendían involucrarse en asuntos de gobierno y administración real que competían al monarca. En 1258 acuerdan con el Rey las llamadas “Provisiones de Oxford”, mediante las que el Parlamento recién surgido participaba en la designación de ministros, consejeros

<sup>61</sup> Cohen E, Jeffrey, de la “Encyclopedia of the American Presidency”. Pag. 152.

o sheriff. En un arbitraje de 1264 *San Luís*, Rey de Francia, anula las “*Provisiones de Oxford*” y restituye a su homólogo de Inglaterra su plena libertad para designar ministros, consejeros o sheriff. El Gabinete tuvo que esperar alrededor de 500 años más para surgir.<sup>62</sup>

En general la tónica en Europa fue de movimiento pendular en la disputa Corona-Parlamento. A cada intento de participar en el Gobierno por parte de los estamentos, proseguía una reacción real de endurecimiento monárquico. Polonia y Suecia son países en los que “las dietas –parlamentos- prevalecen durablemente, abriendo así la vía de un parlamentarismo contemporáneo.”<sup>63</sup> En Hungría entran en tensión de equilibrio Corona y Parlamento. En Bohemia, Francia y Aragón, los monarcas aplastan a los estamentos.

En Suecia en 1720 se formaliza una Constitución, en una etapa política conocida en la historia sueca como *Frihetstiden* o era de la libertad. La Constitución establece un órgano llamado Senado, cuyos 16 miembros, aparte el Rey, son designados por el Parlamento estamental o *Riksdag*; en el artículo 13º se precisa que “el Rey gobernará con y no sin, y menos aún contra el parecer del Senado”<sup>64</sup>. Aunque el Rey tenga al interior del Senado un sufragio doble, su autoridad esta sometida a las decisiones del órgano colegiado y el *Riksdag* se reserva el poder para exigir responsabilidad política a los miembros del Senado mediante el *licentiering* que se asemeja a la responsabilidad penal británica del *impeachment*. Se registra como hecho histórico que en 1769 10 senadores fueron obligados a dimitir por el Parlamento sueco en exigencia de responsabilidad, con lo que cobró forma definitivamente el principio de *redrofordrante*, por el que los órganos del estado quedan sometidos a la autoridad del *Riksdag*<sup>65</sup>, de manera que por el tiempo que duró la *Frihetstiden* Suecia fue la vanguardia en lo que respecta a los gobiernos de gabinete y en cualquier caso destacada precursora.

El caso de Suecia y más tarde el de Inglaterra legan una enseñanza muy interesante a propósito de la responsabilidad; si bien al principio el Parlamento no tenía los poderes para destituir a los ministros del rey, se instituyó la figura del *impeachment* o responsabilidad penal. Al ministro el Parlamento lo remueve del cargo como una sanción por haber cometido un ilícito. Sin embargo, el enjuiciamiento punitivo tenía una carga política evidente, encubierta en la pretensa violación de la Ley. En la medida que fue afirmándose la connotación política de las persecuciones se fueron sentando precedentes de responsabilidad ministerial o del Gobierno frente al Parlamento, sin necesidad de una causa penal o parapenal. De nuevo Suecia se adelanta y en el artículo 14º de su Constitución de 1720 señala como causales de responsabilidad “faltar a los verdaderos intereses del Reino”. Inglaterra tuvo a su vez su primer caso de responsabilidad política en 1782, con la dimisión del Primer Ministro Lord North, junto con el entero Gabinete.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> Philippe Lauvaux. *Le Parlamentarisme*. Op. cit.; pags 5-13.

<sup>63</sup> Lauvaux. Op. cit., pag. 7.

<sup>64</sup> Lauvaux. Op. cit., pag. 8.

<sup>65</sup> *idem*

<sup>66</sup> Lauvaux. Op. cit; pags 10-12

Inglaterra tuvo un proceso más gradual y agitado para establecer su sistema de gabinete. Después de establecido el principio de consentimiento de los impuestos desde el siglo XIII, y el de consentimiento de la Ley desde el siglo XVI, la Corona en Gran Bretaña preservó muy tortuosamente la prerrogativa de gobernar en exclusividad.

La decapitación de Carlos I en 1649, fue sucedida por una restauración de la prerrogativa real de gobierno exclusivo en 1688 (“*La Gloriosa Revolución*”). En 1701 el *Act of Settlement*, consagra el principio de independencia de poderes que inspiró a Montesquieu y en función de él la Corona:

- pierde su poder legislativo concurrente (por ordenanzas),
- pierde también el de suspender la ejecución de la Ley,
- deja de ejercer directamente la facultad de iniciativa legislativa.

Pero el Rey conserva los poderes de:

- vetar y
- de disolución de las cámaras

El *Act of Settlement* instauro la cláusula de incompatibilidad que después pasará a Estados Unidos y al Constituyente de Filadelfia, por la que los ministros no podrán formar parte del Parlamento y seguirán subordinados al Rey. En un debate en la Cámara de los Lores en 1711, se afirma que ante el dogma de que “*The King can do no wrong*”, los ministros son responsables de todo, que todas las prerrogativas reales están bajo escrutinio parlamentario y que el referendo que se estableció en el documento de 1701 como un formalismo de cancillería, debía ser el medio para apuntalar la responsabilidad solidaria ministerial ante el Parlamento, con lo que se abonaba el camino para erigir al gobierno de gabinete.<sup>67</sup>

El siguiente paso en la evolución fue una contingencia histórica, incluso podría decirse que idiomática. Al morir la Reina Ana en 1715, sucede en la corona la dinastía de la casa alemana de los Hannover. El Rey Jorge I, por no saber inglés, se desinteresa de las reuniones de su Gabinete y delega la conducción en un ministro de confianza. En las Cámaras se formaron 2 bandos de representantes, los whigs, favorables a la Corona, y los adversos a ella llamados tories. El ministro que encabezaba el gobierno real, Sir Robert Walpole, leal al Rey, buscó el apoyo de los whigs y basó al Gabinete en el respaldo de la mayoría del Parlamento, reconociendo el sistema de doble responsabilidad ante el Rey y el Parlamento y dando cohesión al Gabinete. Con ocasión de acusaciones de delitos de corrupción, Walpole individualmente renuncia en 1729, valiéndose los diputados de

<sup>67</sup> Ídem.

una causa colateral que tenía como motivo real la pérdida de la mayoría.

En 1760 hubo un retroceso en esa evolución pendular hacia el Gobierno de un Primer Ministro responsable al frente de un Gabinete, puesto que sube a la Corona Jorge III que reivindica para el Rey la jefatura del Consejo de Ministros compuesto de whigs y tories, y ejerce directamente la prerrogativa real en detrimento del Primer Ministro. Sin embargo, la emergencia del Gabinete se sella con la crisis originada por la guerra de independencia de Estados Unidos y la responsabilidad que vuelve a exigirse y se hace efectiva en Lord North en 1782, no obstante que no hizo sino acatar las órdenes reales, concluyéndose así la maduración de la responsabilidad ministerial y solidaria del Consejo de Ministros. Esto no impidió que en 1784 el Rey afrontara la crisis, nombrando otro gobierno a las órdenes de William Pitt, sostenido por la Cámara de los Lores, pero rechazado por la Cámara de los Comunes a la que el Rey terminó por disolver. Sin embargo el rey tenía y ejercía la posibilidad de influir en la composición de la Cámara de los Comunes, manipulando las elecciones, mediante una serie de prácticas y corruptelas que pervivieron hasta bien avanzado el siglo XIX.

La conclusión del proceso tuvo lugar a partir de la Reform Act de 1832 que modificó el sistema electoral para la Cámara de los Comunes, redistribuyendo los distritos en favor de las poblaciones urbanas, aumentando las dimensiones del cuerpo electoral y sobre todo eliminando el poder de influencia del Rey. En 1834 el Monarca Guillermo IV destituye al Gabinete de Lord Melbourne y ejecuta la última disolución de la Cámara de los Comunes ordenada por la Corona. Las elecciones fueron desfavorables para el Guillermo IV y vuelve a investir al gobierno de Lord Melbourne apoyado por mayoría whig.<sup>68</sup>

Después de su irreversible maduración en Gran Bretaña, el gobierno de Gabinete se fue propagando en varias oleadas entre los países industrializados. Francia e Italia lo pusieron en práctica en diferentes momentos del siglo XIX. Canadá, Nueva Zelanda y Australia, como naciones de la Commonwealth Británica, emularon a Inglaterra. En esa expansión hubo También algunos intentos fallidos en el siglo XX con la República de Weimar en 1919 ó la República Española de 1932 (ambas sucumben ante los regímenes totalitarios de Hitler y Franco, respectivamente).

Una vez concluida la 2º Guerra Mundial, muchas naciones europeas occidentales implantaron el sistema de consejo de ministros. La caída paulatina de dictaduras completó el proceso en Europa, siendo su último avance la generalización del gobierno de gabinete en los procesos de reforma política y económica de los países de Europa del Este, a partir de la caída del muro de Berlín.

## Posición institucional del Gabinete

<sup>68</sup> Ídem.

El Gabinete, conformado por los miembros más importantes del Gobierno, formalmente pertenece al Poder Ejecutivo, pero, dado que es una estructura propia de los regímenes parlamentarios, se desprende del Parlamento mismo. El Jefe de Gobierno es el titular de la mayoría dentro del Parlamento, o bien el titular de la coalición mayoritaria. Bajo la negociación o instrucciones de los partidos políticos que integran esas mayorías, el Primer Ministro o Jefe de Gobierno articula el Gobierno y el Gabinete.

El Gabinete se compone regularmente por miembros del Parlamento, ya sea de una de las cámaras, o de ambas, si el Poder Legislativo es bicameral, es decir que los ministros pueden ser simultáneamente diputados o representantes. En algunos países de modelo semipresidencial, pero que cuentan con Gabinete, se hace efectiva la separación de poderes y las calidades de parlamentario y ministro se excluyen (caso de Francia). Además, aún en los países de sistema parlamentario, no todos los ministros o los miembros del Gabinete son siempre diputados o senadores.

No obstante la integración institucional existente entre el Parlamento y el Gobierno, el Gabinete es decididamente parte del Poder Ejecutivo. La permanencia del Gabinete depende del respaldo de la mayoría parlamentaria y un voto de censura, la negativa del voto de confianza, o bien, la pérdida de una votación respecto a una cuestión fundamental, obligan a la caída del Gobierno y el Gabinete. En consecuencia el Gabinete es parte del Poder Ejecutivo y, junto con el Primer Ministro que lo encabeza, cuentan con autonomía decisional, pero dependen de la continuidad del respaldo de las mayorías en el Parlamento.

## **Fuentes del Gabinete**

El Gabinete, como cuerpo colegiado que se encuentra en el vértice del Poder Ejecutivo, es muy parcamente regulado en las normas constitucionales de los países en que existe. En Inglaterra, que carece de Constitución escrita y donde nació el Gabinete, básicamente esta reglamentado por convenciones constitucionales y normas consuetudinarias.<sup>69</sup>

En las naciones que poseen una constitución escrita, el Gabinete llega a estar previsto en normas constitucionales que regulan muy escuetamente la institución. Acaso se hace mención del órgano y de su relación con el Parlamento. La normación de la estructura, el funcionamiento y las competencias del Gabinete se delega a normas infraconstitucionales que pueden ser acuerdos o decretos suscritos por el Primer Ministro ó el propio Gabinete.

Se ha observado que a nivel constitucional lo que es frecuentemente

<sup>69</sup> Una convención constitucional, como su nombre lo dice, es una fuente de Derecho Constitucional elaborada por un acuerdo o entendimiento entre las máximas instancias de poder público, que incide en una cuestión fundamental de sus relaciones y ámbitos de competencia. La Convención no es una fuente escrita y tiene una vigencia indefinida, con la fuerza normativa de una norma fundamental.

regulado es la relación del Gabinete con el Parlamento y la relación del Primer Ministro con ambos; en cambio el funcionamiento y operación del Gabinete es un ámbito carente de reglamentación.

## Composición

Los Gabinetes están formados por ministros, con o sin cartera. El número de ministros no sólo varía de un país a otro, sino que una nación en particular cambia la estructura de su gabinete en función de sus necesidades políticas o administrativas. La flexibilidad está garantizada, al dejar al Primer Ministro la determinación de esa estructura o composición.

Hay naciones que hipertrofian su Gabinete hasta un número de 40 ministros, como Canadá en 1985, bajo la consideración de que el Gabinete tiene una importante función representativa y sería denigrante dividir a los ministros en un grupo exterior y otro interior.<sup>70</sup> En Inglaterra el Gabinete ha tendido a expandirse a una cantidad fluctuante entre 20 y 25 ministros. En España, Bélgica y Alemania, por ejemplo los gabinetes han sido más restringidos con alrededor de 15 ministros, en Suecia más aún con 12 ministros. Francia y Holanda tienden a tener gabinetes más numerosos con 18 integrantes. Italia incrementa el número a más de 25.<sup>71</sup> La cantidad de ministerios o ministros incorporados al Gabinete depende de muchos factores y la eficiencia administrativa no es el único y tampoco el más importante; se pondera también la necesidad de satisfacer los intereses partidarios de la mayoría o de la coalición. Eso explica el aumento de integrantes del gabinete cuando hay gobiernos de coalición (como en Italia). En contraste, hay ocasiones en que los gabinetes no exceden los 8 ó 9 ministros, como el inglés durante la 2ª Guerra Mundial.

La tendencia histórica inequívoca es el aumento de las dimensiones de los Gabinetes, a consecuencia de que los Gobiernos de la posguerra han expandido sus atribuciones y ámbitos de intervención en la vida ciudadana. De hecho el número de ministro ha tendido a duplicarse.<sup>72</sup>

Internamente, los Gabinetes, al llegar a ser tan numerosos y a causa del volumen de los asuntos a desahogar, requieren desconcentrar sus cargas de trabajo y su funcionamiento en unidades más compactas, que son los comités *de gabinete*. Los *Cabinets Committees* cuentan con 6 o 7 ministros cuyas competencias se hallan íntimamente vinculadas con los asuntos materia del comité, o también la cantidad varía significativamente de un sistema a otro, incluso coexisten comités permanentes y comités ad hoc, habilitados para preparar temas, coordinar políticas y resolver delegadamente asuntos; en Inglaterra por ejemplo, se han contabilizado 25 comités permanentes y más de 100 ad hoc.<sup>73</sup>

A pesar del celo con que algunos Estados defienden el principio

<sup>70</sup> Bogdanor Vernor. Enciclopedia de las Instituciones Políticas. Op. Cit., pag. 320.

<sup>71</sup> Fabbrini Sergio, op. cit. pag 126. Datos de 1999.

<sup>72</sup> Blondel Jean. Op. Cit., pag 9.

<sup>73</sup> Curtis, Michael. Western European Government & Politics. General Editor. USA, 1997. pag. 72.

de igualdad entre los ministros en la estructura del Gabinete, la discriminación entre sus integrantes ha dado paso a la creación del “Inner Cabinet” ó comité interno y selecto que representa al primer círculo de colaboradores del Jefe de Gobierno, en contraste con el “Outer Cabinet”, que aglutina a ministros o funcionarios que no participarán regularmente en la toma de decisiones fundamentales.

El Canciller o Primer Ministro es nombrado frecuentemente por el Jefe de Estado; sin embargo, el nombramiento recae claramente en el vencedor de un proceso electoral parlamentario, por lo que el Jefe de Estado tiene escasas o nulas posibilidades de incidir en la selección del Jefe de Gobierno que habrá de ser el líder de la mayoría parlamentaria o a quién esa mayoría impulse. Cuando no existe un vencedor rotundo de las elecciones legislativas, los márgenes del Jefe de Estado aumentan. Hay ejemplos como el de España en el que el Jefe de Estado (el Rey), propone al Parlamento la investidura del Jefe de Gobierno que es votada, para que después el Primer Ministro proceda a proponer a los ministros del Gabinete.

Los Jefes de Gobierno detentan muy diversificadas posiciones dentro del Gabinete, desde un simple *primus inter pares* o *chairman* con poderes restringidos para impulsar y coordinar (caso de Italia), hasta un Primer Ministro fuerte con absoluto liderazgo (Inglaterra), que ha llevado a algunos autores al extremo de referir una tendencia de “*presidencialización*” del gobierno de gabinete, equiparando al Primer Ministro con un Presidente estadounidense.

El Parlamento posee la facultad de remover al Jefe de Gobierno, al Gabinete y a algún ministro en particular. Un voto de censura, la negativa de un voto de confianza, o la derrota en una votación que involucre una cuestión de confianza, son suficientes para hacer dimitir al Gabinete y al Primer Ministro. Sin embargo, la dimisión del Primer Ministro en ocasiones esta sujeta a la aceptación del Jefe de Estado en su papel de órgano garante del funcionamiento de las instituciones. Otras ocasiones hay crisis de gabinete cuando defeciona alguno de los partidos que integran un gobierno de coalición, en cuyo caso es posible que se negocie una nueva mayoría sin que se disuelva el Parlamento.

A la destitución del Gobierno por el Parlamento le hace contrapeso el poder correlativo que detenta el Primer Ministro, de disolver al Parlamento. La facultad de disolver la Asamblea Legislativa a veces es formalmente ejercida por el Jefe de Estado, a propuesta del Jefe de Gobierno, por lo que se requiere de un cierto acuerdo fundamental entre los 2 vértices del Poder Ejecutivo.

La figura del ministro, con calidad de subalterno del titular del Poder Ejecutivo, originalmente el monarca, apareció con esa denominación

desde la Edad Media, con la dinastía de los reyes merovingios, quienes antecedieron en el corazón de Europa al imperio carolingio de Carlomagno. Los reyes o príncipes se hicieron rodear de funcionarios cercanos, encargados de funciones religiosas, militares, domésticas o políticas. Usaban el nombre de “*ministeriales*” que venía del latín “*minister*”, cuyo significado era “*servidor*”. Con el paso de los siglos los “ministerios” evolucionaron hacia un organismo de carácter colegial, solidariamente responsable de su acción.<sup>74</sup>

Los ministros que integran el Gabinete son designados por el Jefe de Gobierno o Primer Ministro, pero formalmente nombrados por el Jefe de Estado, ya sea en la persona del Rey o del Presidente. El partido o los partidos mayoritarios en las cámaras influyen decisivamente en la conformación del gobierno. El perfil de los ministros es muy variado también, desde el político de carrera con trayectoria partidista y a veces inexperto en asuntos administrativos, hasta el especialista con formación tecnocrática, lo cual, por cierto, es menos común.<sup>75</sup>

Una cuestión muy relevante y polémica en los gabinetes es la de la condición de los ministros y su relación entre sí. Hay 2 orientaciones opuestas:

-En una concepción, se trata de garantizar una total igualdad entre los ministros como componentes de un cuerpo colegiado igualitario, no sólo en un plano formal, sino efectivo dentro del Gobierno; los países escandinavos son el ejemplo de esa pretendida paridad.

-En el otro extremo –casi todos los países– se ha introducido la desigualdad de facto y a veces formal dentro del Gabinete. De los ministros se distingue un pequeño grupo que encabezan todo un ramo de administración, a quienes se denomina *secretarios de estado*, con un nivel jerárquico superior. Frente a ellos ha proliferado una serie de ministros de “2º clase”, con lo que de paso se ha evitado el crecimiento desmedido del Gabinete.

En el Gabinete no hay una relación predeterminada entre los ministros, salvo la de colaboración administrativa. De los integrantes del gabinete hay uno que se destaca y supe eventualmente al Primer Ministro, es el Ministro de Finanzas que aparte del rol de coordinación, dice la última palabra o da una opinión determinante sobre la viabilidad de un proyecto en términos de su financiamiento. No es ajeno a esta importancia del ministro de finanzas el origen histórico-financiero del Gabinete.<sup>76</sup>

La estructura del Gabinete tiene soportes indirectos, como son el Servicio Civil y el personal que compone cada ministerio, el staff de cada ministro (*cabinets ministeriels*) y el Secretariado Técnico u Oficina

<sup>74</sup> Alan Claisse. Voz “Membre du Gouvernement”. Dictionnaire Constitutionnel. Op. cit., pag 629

<sup>75</sup> Según un politólogo: “Los Gabinetes ministeriales no suelen estar formados por amigos y aduladores. Los primeros ministros suelen tener el poder de destituir a los ministros cuando su actuación es deficiente, por sus errores o simplemente para cambiar la imagen del gobierno.” Bogdanor Vernor. Op. Cit.

<sup>76</sup> Blondel, Jean. Op. Cit.; pag. 9

de Gabinete. El Servicio Civil es el conjunto de los funcionarios de cada ministerio que son ajenos a los cambios partidistas en el vértice del Gobierno. El staff de los ministros se ha desarrollado por la complejidad de los asuntos que se ventila en cada departamento administrativo del Gobierno y pueden no estar adscritos al Servicio Civil; son de la estrecha confianza del Ministro que los nombró.

Por último, está la Oficina del Gabinete o Secretaría del Gabinete que es todo un equipo técnico, a las órdenes directas del Primer Ministro y que coadyuva a la preparación de las reuniones, de la agenda y de la elaboración de las actas. Tiene un titular que es el Secretario Técnico del Gabinete, también de la íntima confianza del Jefe de Gobierno quién lo nombra y remueve libremente. Su importancia operativa en el Gabinete y su poder real son enormes. El Secretariado del Gabinete incluye en ocasiones a no menos de 50 personas.

## **Funcionamiento**

El Gabinete opera y decide colectivamente. La base de su organización es la colegialidad, que tiene múltiples implicaciones en lo que respecta a las reglas para decidir y a los efectos de la decisión. El espacio para la decisión del Gabinete son las reuniones a las que convoca el Primer Ministro (“cabinet meetings”).<sup>77</sup>

Las reuniones de Gabinete o Consejo de Ministros (se usarán los términos indistintamente), con las variantes que ofrece cada país, se realizan con cierta periodicidad que tiende a ser semanal. El número de asuntos que pueden desahogarse es en función de su complejidad, pero oscila entre 6 y 8 asuntos como mínimo, y un máximo de 16 a 20. Las horas dedicadas en una sesión semanal promedian 4 o 5.<sup>78</sup>

En los gabinetes se vota. Todos los miembros tienen igualdad de voto y una vez que se aprueba una decisión, la totalidad de los ministros están obligados a respaldarla, aún cuando su voto hubiera sido adverso. Si la oposición de un ministro fue abatida por voto mayoritario en contra y su desacuerdo persiste, esta obligado a presentar su dimisión. Las políticas o decisiones que se adoptan en Consejo de Ministros deben ser defendidas por todos sus miembros, tanto frente a los medios de comunicación, como en el Parlamento. La colegialidad se manifiesta como unidad de decisión; un Gabinete ve perturbado su funcionamiento si subsisten indefinidamente voces disidentes al interior y en todo caso es una situación anómala que desemboca en la renuncia del ministro disidente.<sup>79</sup>

La decisión colegiada conlleva la responsabilidad colegiada. El Gabinete responde colectivamente ante el Parlamento por las decisiones que se adoptaron y fueron puestas en práctica. En un escenario de pérdida de

<sup>77</sup> Fitzroy Deaborn. *Op. cit.*, pag 36

<sup>78</sup> Vernor Bogdanor. *Op. cit.* 320

<sup>79</sup> Bogdanor Vernor. *Op. Cit.*, pag. 319

dejarán el cargo, comenzando por el Primer Ministro o Jefe de Gobierno. Lo anterior no obsta para que en ocasiones la imputación de responsabilidad política se enderece contra el ministro autor de la política o medida reprobada por el Parlamento, y no el Gabinete o el Primer Ministro.

El valor de una decisión colegial adoptada en Gabinete es el de constituir una determinación final sobre una política, que será sometida en sus términos al Parlamento, endosando la responsabilidad del Gobierno en su conjunto.<sup>80</sup>

No todos los asuntos gubernamentales trascienden a discusión de Consejo de Ministros. De hecho hay un filtro, los asuntos de menor orden que no entrañan una decisión política de fondo, se quedan en el ámbito interno de los ministerios. Sólo es materia de Gabinete las cosas que exorbitan el ámbito de un ministerio y que revisten una cierta delicadeza.

Los gabinetes tienden a adoptar las decisiones por consenso, si no es posible, entonces por mayoría. El rol del Primer Ministro es dominante, el conduce las sesiones y su voto reviste una particular importancia, hasta el punto de que algunos autores han expresado la convicción de que el gabinete formaliza decisiones de fondo adoptadas por el Jefe de Gobierno. Sin embargo, cabe precisar que la situación nuevamente puede variar de un sistema de gabinete a otro; además, incluso en los países en que prevalece la voluntad del Primer Ministro y se suele imponer su criterio en las votaciones, como sería el Gabinete inglés, ha habido crisis ministeriales que minan la autoridad de un Jefe de Gobierno hasta su caída. Por contrapartida hay también gabinetes en los que el Primer Ministro es un *Chairman* con una autoridad tenue, más apto para coordinar e impulsar que para imponer, como ocurre en Italia.

El Jefe de Gobierno preside las reuniones de Consejo de Ministros (en Francia el Presidente o Jefe de Estado es quien las preside). Su posición de primacía le acuerda ciertas ventajas o prerrogativas:

- Controla la agenda y el orden del día de las reuniones. Puede rehusar incluir un tema propuesto por un ministro y determina la secuencia de los puntos a tratar, los términos y el tiempo para el debate.
- Tiene a su cargo la Oficina del Gabinete o el Secretariado, a través del cual prepara y direcciona el curso de las reuniones.
- En su calidad de Presidente de la reunión, el Primer Ministro resume las conclusiones y cuando excepcionalmente hay votación, la toma.

En la discusión de los asuntos pueden participar aún los ministros ajenos al tema y ello supone contar con información preliminar. El Gabinete

<sup>80</sup> Norton Phillip. Op. cit.; pag 101

por excelencia es el foro para discutir los asuntos que no pueden ventilarse en otro lugar; permite conciliar criterios, arbitrar en la distribución de recursos y decidir cuestiones políticamente sensibles.<sup>81</sup>

Los ministros, por su parte tienen la potestad de proponer la inclusión de algún tema de su ministerio. En términos generales, aunque lo puedan hacer, los miembros del gabinete se abstienen de intervenir en los temas ajenos a su gestión. Los ministros desarrollan una mística de cooperación y coordinación en las sesiones del Gabinete, pero también comprometen el prestigio personal en las discusiones y la prioridad concedida a los asuntos de su ministerio respectivo, por lo que las reuniones son una instancia de colaboración y coordinación, pero a la vez de competencia.

Una variante de relevancia es el grado de independencia que los ministros poseen con respecto al Consejo de Ministros. Nuevamente nos encontramos frente a posibilidades opuestas. Hay en un extremo el caso en el que los miembros del Gabinete se manejan con un alto grado de autonomía en la gestión de su ramo administrativo; y otros donde prevalece un seguimiento estrecho de las actividades de ministro en cuestión por el Gabinete.<sup>82</sup>

Corresponde al Secretariado preparar los documentos para la reunión de Consejo de Ministros. No sólo incluyen los asuntos en la agenda, sino que elaboran para la sesión documentos que se hacen llegar a los ministros. De facto, los secretarios de gabinete poseen una capacidad de influencia que excede el carácter burocrático de su cargo. Asumen también la elaboración de las resoluciones o decisiones reseñadas por el Primer Ministro, dando a veces un giro o un matiz no desprovisto de cierta manipulación. Los procesos decisionales de Gabinete han adoptado una notoria formalidad, por lo que se ha pasado del mero testimonio de las reuniones a un sistema complejo de propuestas y actas, gestionadas por una estructura de servicio civil o técnica, cuyo número asciende (en Inglaterra el trabajo es desarrollado por alrededor de 50 profesionales).

La colegialidad por último, condiciona un cierto código de conducta aplicable a los ministros. Además de la defensa y responsabilidad colectiva por las decisiones adoptadas a que los obliga, se impone un deber de confidencialidad y discreción. Las sesiones de Gabinete son inmunes al principio de transparencia y del derecho de acceso a los documentos administrativos. Los ministros no tienen porque revelar a la opinión pública o al Parlamento mismo el contenido y curso de las discusiones a cualquier instancia externa. Hacia el exterior lo único tangible de las reuniones del Consejo de Ministros es el resultado final o la determinación de política a que se llegó, esto es, la final manifestación de voluntad del órgano colegiado y no la manera como se formó esa voluntad. No obstante que esta práctica se ha consolidado, en algunos países comienza a modificarse.

<sup>81</sup> Bogdanor Vernor. Op. cit.; pag. 322

<sup>82</sup> Ídem.

El corolario sobre la manera en la que operan o funcionan los Gabinetes, es que en medio de la diversidad, prevalece la lógica de la colegialidad con sus efectos en términos de unidad y responsabilidad compartida.

## **Relaciones del Gabinete y el Jefe de Gobierno con el Parlamento**

En sustancia, como producto de toda una evolución histórica, el Gabinete se inserta justo entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo. Formalmente el Consejo de Ministros pertenece al Poder Ejecutivo, pero sus integrantes son frecuentemente parlamentarios; sobre todo hay 2 condicionantes fundamentales de sus vínculos con el Parlamento: su colegialidad y su relación fiduciaria o de confianza con la representación nacional encarnada en la cámara baja.

Por virtud de la colegialidad, las decisiones adoptadas en Consejo de Ministros, representan una manifestación de voluntad que se imputa colectiva y unitariamente a todos sus miembros. Los mecanismos por los que se forma esa voluntad se sustraen cada vez menos del conocimiento de la opinión pública. Lo que es más importante es el hecho de que al ser colegiadas las resoluciones del gabinete, tanto el Primer Ministro, como los demás ministros asumen las consecuencias de las políticas y recaen en ellos los efectos. A partir de esta colegialidad es que se proyecta la peculiar relación con el Parlamento.

El Parlamento ostenta por excelencia el principio de legitimidad democrática. En su seno y respaldado por su mayoría, se forma el Gobierno y su vértice que es el Gabinete. Es lógico que el gabinete y el Primer Ministro que lo encabeza deban rendir regularmente cuentas a la Representación Nacional para refrendar o actualizar continuamente en el ejercicio del gobierno el respaldo de la mayoría parlamentaria.

El Parlamento inviste al Gabinete y en particular al Primer Ministro, que es el líder de la mayoría. El Jefe de Estado a veces nombra formalmente al Jefe de Gobierno y su poder se acrecienta cuando no hay una mayoría clara o sólida. Por lo que respecta a los miembros del Consejo de Ministros, el poder de nombrar lo ejerce el jefe de Gobierno, pero con la venia del Jefe de Estado.

El Presidente del Consejo de Ministros y el resto de sus integrantes, deben concurrir con regularidad ante el Parlamento, a dar razón de sus políticas, a pedir apoyo o aprobación de sus medidas y a someter proyectos normativos. Para el anterior efecto, se ha institucionalizado un medio de control parlamentario, por vía de información, conocido como la *question time*. Los ministros deben comparecer ante las cámaras a responder preguntas y a encarar debates. Las asambleas reservan al menos una sesión semanal al desahogo de cuestionamientos orales por

parte de los legisladores a los ministros. Por principio de cuentas, las preguntas cumplen con el elemental objetivo de proveer información al parlamento y favorecer la correcta formación de su voluntad. Pero, por otro lado se constituye en un arma para fiscalizar la gestión del gobierno, en lo particular por la oposición, que puede no ser minoría.

El desenlace de la interacción del Gabinete y el Parlamento en un escenario de inestabilidad es la institución de la responsabilidad política, entendida como la última ratio en el proceso de control de las asambleas sobre los gobiernos. A consecuencia de la colegialidad, cuando el Parlamento decida desaprobado una cuestión fundamental para el Gobierno, el efecto será la caída de todo el Gabinete y no sólo el Primer Ministro como titular del órgano destituido, ó el ministro a cuyo ámbito de competencia corresponda la medida censurada en el Parlamento. Por lo tanto se puede decir que la cabeza del Canciller y la de sus compañeros en el Consejo de Ministros pende de una censura en el Parlamento.

La responsabilidad política se diversifica en cuanto a los sujetos sobre los que recae. Puede incidir sobre el Gabinete en su conjunto ó sobre un miembro solamente. La responsabilidad ministerial obedece al desempeño individual del titular de un ministerio y no alcanza al resto del Gobierno. La condición para que opere es la misma pérdida del respaldo mayoritario. No siempre es necesario una votación explícita de censura; la crítica reiterada o el reproche incisivo y agravado por el parlamento constriñe al ministro a su dimisión y su obstinación o cínica renuencia a hacerlo, desemboca en su cesación desde la Jefatura de Gobierno que evita así asumir costos políticos o deterioro de la relación fiduciaria con el Parlamento. Ningún ministro puede sostenerse cuando cae de la gracia de un importante sector de la Asamblea.

La mecánica para que se plantee o deduzca en Parlamento la dimisión de un Gabinete, no obstante sus variantes nacionales, es básicamente por un voto de censura, por la negativa de un voto de confianza pedido por el propio Gobierno ó por la sola pérdida de una votación que verse sobre una cuestión fundamental como la presupuestal.

En contrapartida, el Gabinete desde el mismo momento en que es investido, cuenta con la mayoría del Poder Legislativo, ya sea monopartidista o fruto de una coalición. Además el Jefe de Gobierno es el líder del partido mayoritario o de la coalición que sostiene al Gobierno; lo cual puede privar muy exitosamente de inestabilidad al Gabinete.

El Primer Ministro hace contrapeso al voto de censura del Parlamento, con la facultad de disolución de las cámaras. El poder de disolución es objeto de control al atribuírsele formalmente al Jefe de Estado, de manera que el Canciller debe acordar su ejercicio con el Rey

o el Presidente, dependiendo que estemos frente a una república o una monarquía. Lo más frecuente es que a una caída del Gobierno, siga una disolución del Parlamento. La concepción subyacente es que si no hay un acuerdo básico entre las 2 instancias, se debe recurrir al arbitraje del electorado, a fin de permitir la configuración de nuevas mayorías. Se dice críticamente que esa es la gran ventaja del parlamentarismo sobre el régimen presidencial: su capacidad de adaptarse y responder positivamente a crisis de gobierno, en contraste con el sistema presidencial que adolece de una tremenda rigidez con sus mandatos fijos.

Por último se cierra pinzas en la institución y operación de la responsabilidad del Gabinete a través de la figura del refrendo ministerial. Muchos actos ordenados o emitidos por el Jefe de Estado, requieren del refrendo o firma del ministro competente en la materia, o del Jefe de Gobierno, en caso contrario carecen de validez. El refrendo es un medio que cumple con varias finalidades:

- Establece actos complejos para cuyo perfeccionamiento se prescribe la colaboración o acuerdo de 2 poderes.
- Se erige un control mutuo entre ambas autoridades, la firmante y la refrendante.
- Se puede disociar la responsabilidad por la realización del acto, imputándola a una y otorgando inmunidad a la otra.

Mediante el refrendo se ha dejado a salvo la irresponsabilidad o inmunidad del Jefe de Estado y se ha construido la responsabilidad política en torno al Gabinete y al Jefe de Gobierno, vinculándolos orgánicamente con el Jefe de Estado que en un sistema de ejecutivo dual asume una posición institucional de órgano garante de equilibrios constitucionales.

## **8.-Sistemas de Gabinete en particular**

Todo lo expuesto hasta aquí con relación a los gabinetes es una generalización que ha tendido a omitir las peculiaridades de cada sistema nacional. Esa descripción general no necesariamente coincide con algún país en concreto puesto que la intención fue seleccionar lo común y relegar lo diferencial a un segundo término.

En realidad no existe un sistema de Gabinete. Son tantas las variantes, tan diversificada la experiencia, que cada nación tiene un régimen que le es propio e irrepetible, cuyas características son de origen multifactorial. Hay condicionantes políticas, históricas, económicas, sociales y culturales que van esculpiendo las instituciones de gobierno de cada comunidad. Ahora bien, en medio de la diversidad hay una unidad mínima por la reunión de ciertos elementos indispensables, de manera que, por distinto que sea un régimen de otro, ambos pueden ser de gobierno

<sup>83</sup> Blondel, Jean. Cabinets in Western Europe. Op. cit., pag 5

de gabinete. El reconocido comparatista Jean Blondel usa la expresión de *estilos de gabinete*.<sup>83</sup>

Enseguida se expondrá una semblanza muy sucinta de *estilos de Gabinete* representativos. Se ha optado por escoger a países de significativa madures democrática, pero con modalidades de gabinete claramente diferenciadas. Se examinarán los casos de Inglaterra, Alemania, Italia, España y Francia. Seguidamente se hará una referencia a los países de Europa del este de reciente democratización, para que posteriormente se haga una breve reseña de la nación emblemática del sistema de gobierno presidencial, o sea Estados Unidos y algunos intentos fallidos de estados latinoamericanos que en su afán de mitigar su presidencialismo de corte americano, han introducido sin éxito resonante reformas para “*parlamentarizar*” sus sistemas a través de matices de gobierno de gabinete. En ese telón de fondo se concluirá con el examen de México y un bosquejo de la proyección de la institución en nuestro régimen de gobierno.

## Reino Unido

Inglaterra tiene un Poder Ejecutivo dualista con una monarquía parlamentaria. El Rey asume su rol de Jefe de Estado desempeñando sus funciones de: legitimidad y representación simbólica, de garante de las instituciones (en una medida casi nula) y de arbitraje suprapartidista (poco frecuente); ostenta además el rol de Jefe de la Iglesia Anglicana del reino.<sup>84</sup>

La soberanía recae según el aforismo “*The King in Parliament*”, en la Corona aunada a la representación parlamentaria.<sup>85</sup> El Rey tiene una legitimidad dinástica sujeta a reglas hereditarias de primogenitura, sin hacer exclusión de las mujeres<sup>86</sup>, de manera que se dice que “*The King never dies*”. (el Rey nunca muere)

La Corona detenta una serie de prerrogativas, que por el control que recae sobre su ejercicio, algunas se han convertido en ceremoniales. La Reina tiene facultades para:

- Nombra al Primer Ministro y acepta su dimisión.
- Convoca al Parlamento y lo disuelve a propuesta del Primer Ministro.
- Sanciona las Leyes y las *Orders in Council* (especie de decretos) expedidas por el *Privy Council* (órgano de representación del Poder Ejecutivo).
- Lee ante el Parlamento un Programa General de Gobierno del Primer Ministro
- Declara la guerra y acuerda la paz.
- Ratifica tratados.

<sup>84</sup> Mény Yves. *Politique Comparée*. Éditions Montchrestien. Paris, 1993. 4<sup>e</sup> Edition ; pags 283-284.

<sup>85</sup> Cotarelo Ramón, Maldonado Juan y Paloma Román. *Sistemas Políticos de la Unión Europea*. Editorial Universitat. Madrid, 1993. Pag. 271.

<sup>86</sup> Mény Yves. Op. cit.; pag. 283.

Conforme al principio “The King can do no wrong” (el Rey no se puede equivocar) que consagra la absoluta irresponsabilidad del monarca, estas facultades de que nominalmente es titular la Corona, sólo se pueden ejercer con el refrendo del Gobierno en la persona del Primer Ministro (salvo su nombramiento).<sup>87</sup>

Históricamente el Gabinete en el Reino Unido se remonta a los consejos de asesores reales que en tiempos medievales tenían los reyes. Pero, como cuerpo consultivo y asesor, el antecedente es más cercano (siglo XVII), se trata del Privy Council, que surgió antes que la figura del Primer Ministro, en aquel entonces sólo un miembro más del consejo. Sin embargo, el Gabinete, en calidad de órgano colegiado autónomo respecto del Rey y con poder decisional, no se consolidó sino con el ascenso del Primer Ministro, apoyado en una mayoría en las cámaras. Se reconoce a Robert Walpole como el inaugurador del cargo de Primer Ministro. William Pitt en 1804 inicia plena y establemente la tradición<sup>88</sup>, al agregar la facultad del Primer Ministro de remover a los demás ministros.

El régimen de gobierno británico es de los llamados “*single party government*” o gobierno monopartidista, en razón de que los gobiernos se forman por una mayoría de un solo partido en la Cámara de los Comunes, favorecida por el sistema electoral absolutamente mayoritario que ha producido en el siglo XX un sistema bipartidista dominado por el Partido Conservador y Laborista<sup>89</sup>.

El sistema bipartidista explica que a un gobierno conservador de 18 años que comenzó con Margaret Thatcher, prosiga un gobierno laborista 8 años en el poder y 3 victorias electorales, debiendo completar este tercer período hasta el año 2010.

La Cámara de los Comunes está formada por 659 diputados que corresponde al mismo número de distritos electorales (constituencias). Desde 1945, no se ha formado un gobierno de coalición en Inglaterra<sup>90</sup>. Los partidos con una votación inferior a la mayoría absoluta obtienen el número de escaños necesarios para tener mayoría absoluta en la Cámara e integrar así al Gobierno.<sup>91</sup>

En Inglaterra el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes se erige en Primer Ministro y forma Gobierno.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> Cotarelo. Op. cit.; pag. 272.

<sup>88</sup> Burch Martin. “The United Kingdom”, en la obra “Cabinets in Western Europe”. Op. cit.; pag. 19.

<sup>89</sup> En el reciente proceso electoral del 5 de mayo en el que se renovó el Parlamento, el 3° partido en importancia, el Partido Liberal alcanzó su máximo número de Diputados con 62 y obtuvo una votación del 22%. El Partido Laborista obtuvo un tercer mandato con una frágil mayoría de 66 escaños en el total de 659 diputados que conforman la Cámara de los Comunes. Periódico “Le Monde” 7 de mayo de 2005.

<sup>90</sup> Burch Martin. Op. cit.; pags. 25-26. Se asume como excepción el Gobierno laborista que duró de febrero a octubre de 1974, apoyado en una bancada minoritaria en 3 escaños a la que representaban los demás partidos conjuntamente.

<sup>91</sup> En la reciente elección del 6 de mayo de 2005, el Partido Laborista obtuvo un 37% de votación que le otorgó una mayoría absoluta de 66 escaños que es considerada como “incómoda”.

<sup>92</sup> Desde 1902 ningún miembro de la Cámara de los Lores asciende al cargo de Primer Ministro. Peters Guy B.. Politics in Western Europe. Chatham House Publishers. New Jersey, 1998. Pag 31.

El Gobierno que junto con la Corona integra al Poder Ejecutivo, esta formado por el Privy Council, el Gabinete, el conjunto de los ministros externos al Gabinete y el Servicio Civil. Cuando un Primer Ministro pierde el liderazgo del partido, dimite como Jefe de Gobierno<sup>93</sup>. En general el sistema político británico ha gozado de una gran estabilidad; en todo el siglo XX tuvo 20 primeros ministros solamente y uno en lo que va del siglo XXI. A continuación reproducimos la lista de los jefes de gobierno ingleses desde 1945:

<b>Nombre:</b>	<b>Partido</b>	<b>Inicio del mandato</b>
➤ Clement Attlee	Laborista	1945
➤ Winston Churchill	Conservador	1951
➤ Sir Anthony Eden	Conservador	1955
➤ Harold Macmillan	Conservador	1957
➤ Sir Alec Douglas-Home	Conservador	1963
➤ Harold Wilson	Laborista	1964
➤ Edward Heath	Conservador	1970
➤ Harold Wilson	Laborista	1974
➤ James Callaghan	Laborista	1976
➤ Margaret Thatcher	Conservador	1979
➤ John Major	Conservador	1990
➤ Toni Blair	Laborista	1997

Al interior de la Cámara de los Comunes, frente a la mayoría, se articula una oposición que estructura de manera paralela al Gabinete un *gobierno en la sombra*, que tiene la función de fiscalizar, contrastar y criticar la gestión del partido en el poder. El *Shadow Cabinet*, compuesto por *Shadow Ministers*, durante la legislatura ofrece alternativas de gobierno y provee de ministros al futuro gobierno si llegan a desbancar al partido en el poder en las siguientes elecciones.

El sistema inglés de Gabinete no esta regulado por normas escritas, sino por convenciones constitucionales, precedentes y práctica actual. Las principales convenciones indican que:

- El Gabinete, su integración y permanencia dependen del apoyo mayoritario de la Cámara de los Comunes.
- El Gabinete se forma por miembros de las 2 cámaras, la de los Comunes y la de los Lores.
- Todos los integrantes del Gabinete, son del mismo partido.

<sup>93</sup> Margate Thatcher tuvo que dejar el cargo de Primera Ministra, cuando en 1990 perdió el liderazgo del Partido Conservador ante John Major

- El Rey es excluido de las sesiones del Gabinete y su jefatura recae en el Primer Ministro.
- A los miembros del Gabinete se les toma juramento como miembros del Privy Council y se les obliga a guardar discreción de las reuniones del Gabinete.
- Los miembros del Gabinete son colectivamente responsables frente al Parlamento, y al Gobierno como unidad se le imputa la responsabilidad política.<sup>94</sup>

Una vez que el Primer Ministro es designado procede a formar al Gobierno, para lo cual hace alrededor de 100 designaciones de ministros de todas las categorías. De ese grupo se entresaca a más de 20 ministros que integran al Gabinete. El primer Ministro en razón de su cargo preside el Gabinete en los títulos de: **First Lord of the Treasury (hace referencia al origen financiero del cargo)** y **Minister for the Civil Service**. El actual Gabinete de Tony Blair tiene 23 miembros

El Jefe de Gobierno asume las funciones de:

- Ser el vínculo formal entre la Corona y el Gobierno.
- Asesor en Jefe de la reina.
- Conformar el Gobierno y el Gabinete, determinando los departamentos o posiciones que ocuparán los ministros.
- Es el responsable de toda la administración y de la dirección política del gobierno.

El Gabinete carece de una regulación formal, pero las prácticas y las convenciones en su inmensa imprecisión y flexibilidad, delimitan sus facultades y operación. Paradójicamente, no obstante no tener poderes legales, el Gabinete actúa como el órgano supremo del Gobierno, y sus competencias consisten en:

- Iniciar, controlar e implementar políticas.
- Iniciar la mayor parte de la legislación.
- Controlar el proceso legislativo.
- Coordinar la actividad gubernamental.<sup>95</sup>

El Gabinete se reúne en el número 10 de la calle Downing Street en Londres. Las reuniones tienen lugar normalmente una vez por semana, los jueves. Se ha promediado últimamente 40 reuniones por año. En la actualidad por la carga de trabajo se ha puesto en práctica una desconcentración al interior del Gabinete. El Jefe de Gobierno dispone su estructuración a partir de una multiplicidad de comités compuestos por 6 ó 7 ministros, de forma que los asuntos que llegan al pleno son previamente filtrados por los comités.

<sup>94</sup> Curtis Michael. "The Government of Great Britain" en la obra "Western European government and Politics. General Editor. USA, 1997.

<sup>95</sup> Curtis Michael. Op. cit., pag 68

No obstante que se carece de un conjunto sistematizado de reglas formales, hay una codificación que orienta la actividad de los ministros en el Gabinete. Se trata del documento intitulado “*Questions of Procedure for Ministers*”, que data de la Primera posguerra; contiene lineamientos de conducta para los ministros y la mecánica de actuación del Gabinete.

La agenda de las reuniones la maneja el Primer Ministro a través del Secretario Técnico. En 1916 se creó la *Cabinet Office* que ha expandido sus dimensiones y al personal contratado. Existe un staff de alrededor de 2000 técnicos que desahogan el trabajo del Gabinete y del Primer Ministro.<sup>96</sup> Durante las sesiones los ministros discuten con libertad los asuntos agendados y excepcionalmente se vota, prevaleciendo el consenso como fuente de decisión. Al terminar las discusiones el Primer Ministro reseña oralmente el debate y expone las conclusiones, instruyendo al Secretario del Gabinete a que las formalice en actas que se remitirán a los ministerios interesados.

Forman parte del Gabinete, entre otros: el *Chancellor of the Exchequer* (un cargo histórico), el *Lord President of the Council* y *Lord of the Privy Seal*, el Ministro de Finanzas, el Ministro del Exterior, el de Defensa y el de Asuntos internos, entre otros.<sup>97</sup>

Los ministros que no comparten una postura predominante, la deben respaldar una vez adoptada y si persisten oponiéndose, deben optar por la dimisión. Los ministros desempeñan funciones complejas y simultáneas:

- Dirigen administrativamente el Departamento ministerial a su cargo.
- Aplican y velan por la instrumentación de las políticas dispuestas en el Gabinete
- Atienden corrientemente las reuniones del Gabinete
- Concurren regularmente a las sesiones del Parlamento
- Atienden y sirven al electorado de los distritos donde fueron electos.<sup>98</sup>

Los ministros independientemente de la responsabilidad individual que asumen por la conducción de su departamento, responden tanto colegiadamente como frente ante el Parlamento. Deben acudir a las *Question Hour*, que son 4 sesiones de 1 hora en el Pleno de la Cámara de los Comunes, para dar cuenta de los asuntos de su ministerio.

Genéricamente se ha afirmado con relación al Gobierno británico que ha concedido creciente poder al Primer Ministro, hasta el punto de hablar de una “*presidencialización*” ó de un gobierno “*primoministerial*”. Reflejo de esa personalización del poder serían los constantes incrementos en su staff, la ingerencia desplegada en la conducción de los ministerios por

<sup>96</sup> Burch Martin. Op. cit.; pag 20

<sup>97</sup> Ídem, pag. 22

<sup>98</sup> Peters Guy B.. Politics in Western Europe. Chatham House Publishers. New Jersey, 1998. Pag 34-35.

personal a su cargo, su rol dominante en el proceso decisonal del Gabinete. Pero, a pesar de todos los desarrollos que han fortalecido la autoridad del Jefe de Gobierno, sigue incrustado en la estructura colegiada del Gabinete y depende del partido que, aunque él mismo preside, constituye un contrapeso a su poder. Además impera aún la lógica de la responsabilidad solidaria del Gobierno. Si bien fortalecida la posición del Primer Ministro, esta sujeto a límites y controles que relativizan y racionalizan su poder.<sup>99</sup>

## Alemania

Alemania posee un régimen de gobierno parlamentario. Su Poder Legislativo es de carácter bicameral imperfecto; esto es, no existe una posición de paridad entre sus 2 cámaras para el ejercicio de las funciones parlamentarias y legislativas, con el abierto predominio del Bundestag, Consejo Nacional ó Cámara de Diputados, como se denomina a la cámara baja. La Constitución vigente fue expedida en la 2º posguerra en 1949 y se le conoce como Ley Fundamental de Bonn.

La Ley Fundamental de Bonn promulgada en una Alemania territorial y políticamente fracturada por los aliados, estuvo antecedida por la República de Weimar que sucumbió ante el estado Nazi. La Constitución de Weimar de 1919 estableció una forma de gobierno parlamentaria, caracterizada por un multipartidismo que debilitó al Parlamento y un Presidente directamente electo con facultades para abolir o remplazar al Gobierno que contara con la confianza del Parlamento; por ese mecanismo entraron al poder Hitler y el partido nacional socialista en 1933, con el apoyo del Presidente Marshal von Hindenburg.<sup>100</sup>

El Poder Ejecutivo esta organizado como gobierno de Gabinete. Tiene como Jefe de Gobierno al Canciller (*Bundeskanzler*). El Canciller es designado por la mayoría parlamentaria del Bundestag, compuesto de 606 diputados. Existe además un Jefe de Estado que es el Presidente (*Bundespräsident*); lo designa en una votación sin debate, un colegio electoral (*Bundesversammlung*) formado por los diputados federales y los diputados de los parlamentos regionales (*Landtage*).<sup>101</sup>

El sistema alemán entre otras cosas se caracteriza por su alto grado de formalización incluso de rango constitucional, dado que múltiples principios y caracteres de las instituciones de gobierno están expresamente previstos en la Ley Fundamental.<sup>102</sup> La institución de la Presidencia está explícitamente regulada en el capítulo V de los artículos

<sup>99</sup> La remoción de Margaret Thatcher en 1991 se precipitó por diferencias con su Ministro de asuntos Exteriores, Geoffrey Howe. El Gobierno de Tony Blair no ha estado exento de críticas que han minado su primacía; a resultas del proceso electoral de 2005 el Partido Laborista obtuvo un 3º mandato consecutivo, con la menor mayoría hasta ahora de sólo 66 escaños, y el liderazgo de Blair esta abiertamente desafiado por el eficiente Ministro de Finanzas Gordon Brown, de quién se dice que sustituirá al Jefe de Gobierno antes de que concluya el mandato. Blair no ha sido inmune a los escándalos suscitados a propósito de la invasión de Irak

<sup>100</sup> Conradt David P. "Republic of Germany" en la obra Politics in Western Europe Op. cit. Pag.251

<sup>101</sup> Cotarelo Ramón. Op. Cit.; pag 26.

<sup>102</sup> Ives Mény. Politique Comparée. Op. cit.; pag 322.

54 a 61 de la Ley Fundamental de Bonn. El Gobierno a su vez está específicamente previsto en el capítulo VI de los artículos 62 a 69. el Gabinete, en cambio no tiene disposiciones puntuales que precisen su naturaleza, estructura o funcionamiento.

En líneas muy generales se puede caracterizar al sistema de gobierno alemán como de liderazgo fuerte por parte del Canciller. Se dice que el Jefe de Gobierno alemán se encuentra en cuanto a grado de poder, entre el Presidente de los Estados Unidos de América, más poderoso que el Canciller, y el Primer Ministro de Inglaterra, menos poderoso que el Canciller.<sup>103</sup> El predominio del Jefe de Gobierno se manifiesta en la enorme estabilidad que ha tenido el cargo desde la 2ª Guerra Mundial y el papel secundario que ha correspondido al Presidente y al Gabinete. Desde la entrada en vigor de la actual Constitución (1949) hasta ahora, Alemania ha tenido sólo 7 cancilleres, de los cuales Helmut Kohl, el artífice de la reunificación alemana, estuvo en el cargo alrededor de 5700 días (1982-1998). Naturalmente hay contrapesos de importancia, como: el Jefe de Estado que ejerce algunas funciones relevantes; el Parlamento como contralor natural; los partidos políticos que apoyan al Gobierno; y el Tribunal Constitucional de Karlsruhe que ha tomado decisiones fundamentales a propósito de la evolución e interpretación del régimen constitucional.

Los Gobiernos que preside el Canciller son pluripartidistas; sólo en breves paréntesis se han sostenido en situaciones de excepción gobiernos unipartidistas.<sup>104</sup> Los gobiernos de Gerhard Schröder (1998 y 2002), canciller hasta octubre, no son la excepción y están respaldados por el Partido Social-Demócrata (SPD) y el Partido Verde (GP).

En el reciente proceso electoral alemán de septiembre se presentó una situación inédita por la falta de mayoría de los partidos socialdemócrata y demócrata-cristiano; por segunda vez (antes ocurrió a fines de los 60's) se formó una coalición amplia ante la izquierda (SPD) y la derecha (CDU-CSU). Una magra ventaja de 2 diputados del CDU-CSU (226 escaños) abrió el camino para formar gobierno después de 4 semanas de negociación nombrándose como Canciller a Angela Merkel, primera mujer en ascender al cargo en Alemania. Los socios minoritarios de coalición no alcanzaron a los partidos grandes para formar mayorías más homogéneas.

En la estructura institucional alemana concurre con el Jefe de Gobierno el Presidente que tiene un ámbito de competencias típico de un Jefe de Estado en un régimen parlamentario, incluyendo sus poderes ceremoniales y de representación (arts 59 y 60 de la Ley Fundamental de Bonn):

<sup>103</sup> Conradt David P. Op. cit. Pag.251.

<sup>104</sup> Sólo durante un mes respectivamente en 1963 y en 1982, fugazmente sobrevivieron gabinetes unipartidistas, cuando el *Frei Demokratische Partei* (Partido Liberal) partido minoritario de la coalición de gobierno se retiró de la coalición de gobierno. Müller-Rommel Ferdinand. "Federal Republic of Germany: A system of Chancellor Government" en la obra Cabinets in Western Europe. Op. Cit. Pag. 173.

- Poder de designación y remoción del Canciller y de los ministros de Gabinete.
- Facultades de representación hacia el exterior de la República Alemana (Jus Raepresentationis ó ejercicio de diplomacia directa).
- Poderes para la celebración de tratados (Jus ad Tractatum).
- Acreditación y recepción de agentes diplomáticos (Jus Legati).
- Facultades de nombramiento y remoción de jueces federales, funcionarios civiles federales y oficiales o suboficiales de las Fuerzas Armadas.
- Ejercicio del derecho de gracia (Pardoning Power).<sup>105</sup>
- Facultad de promulgar y sancionar las leyes aprobadas por el Parlamento.

El *Bundespräsident* dura 5 años en su encargo y es reelegible una vez. A la fecha los Jefes de Estado han sido:

Theodor Heuss	(1949-1959)
Heinrich Lübke	(1959-1969)
Gustav Heinemann	(1969-1974)
Walter Scheel	(1974-1979)
Karl Carstens	(1979-1984)
Richard von Weisäcker	(1984-1994)
Roman Herzog	(1994-1999)
Johannes Rau	(1999-2004)
Horst Köhler	(2004- ). <sup>106</sup>

El Jefe de Estado tiene una posición *supra-partes*, sin embargo, su designación no esta exenta de visión partidista y se dice que hay “negociación” o “regateo”<sup>107</sup> en el acto de nombrarlo. Sus competencias están sujetas en su ejercicio al refrendo, ya sea del Canciller o de los ministros en sus respectivas órbitas de facultades. Normalmente el cargo es percibido como la culminación de una sobresaliente carrera política.

El Canciller (*Bundeskanzler*) es con mucho la figura política dominante en Alemania. Después de la experiencia de la República de Weimar en la 1º Guerra Mundial, preocupó a los redactores de la Constitución actual, la inestabilidad ministerial, condicionada a su vez por la atomización de partidos en el Parlamento, de manera que se opto por forjar un Ejecutivo fuerte. Se dice que Alemania más que un Gobierno de Gabinete tiene un Gobierno de Canciller. Desde la posguerra ha habido un total de 19 Gabinetes, bajo la responsabilidad de 8 Cancilleres.

<sup>105</sup> Cotarelo. Op. cit.; pag 26.

<sup>106</sup> John V da Graca. Heads of State & Government. Macmillan Press. London 2000. Pag 366.

<sup>107</sup> Kommers Donald. The Government of Germany en la obra Western European Government & Politics. Op. cit.; pag. 190.

El Canciller tiene responsabilidad política ante el Bundestag que puede exigir su dimisión, pero el Parlamento sólo puede destituir al Jefe de Gobierno mediante lo que se conoce como “voto de censura constructivo” (*das Konstruktive Misstrauensvotum*), esto es, censurando, pero designando en el mismo acto al canciller que sustituya al destituido. En la historia de Alemania sólo se ha intentado el voto 2 ocasiones, una fallida en 1972 contra Willy Brandt y otra exitosa contra Helmut Schmidt en 1982.<sup>108</sup>

Los cancilleres alemanes han dependido de coaliciones para formar mayorías, ya sea de 2 o 3 partidos. Una vez que el *Bundeskanzler* es investido por el Parlamento, a propuesta del Presidente, procede a integrar a los ministros que conformarán el Gabinete (*das Kabinet*), sujetos a la aceptación del Presidente.

El Canciller tiene las siguientes atribuciones:

- Propone al Presidente el nombramiento y remoción de los ministros (art. 62 de la Ley Fundamental de Bonn).
- Formula y responde de las líneas o directrices de política nacional. (art. 65 – LFB).
- Tiene a su cargo toda la máquina burocrática del Gobierno Federal, profesionalizada y jerarquizada en cuerpos administrativos.<sup>109</sup>

Los cancilleres han ido expandiendo la influencia del cargo mediante el desarrollo de diversas estructuras a su disposición, al margen de Gabinete. En primer lugar destaca la *Oficina del Canciller*, creada por el Primer Jefe de Gobierno de la posguerra Konrad Adenauer, con un staff a mediados de los años 90 de 500 personas. Es estratégica la *Oficina Federal de Prensa e Información*, con un cuerpo de 800 personas<sup>110</sup>. En contraste, el Gabinete carece de secretariado y tiene una estructura precaria.

El Canciller designa a los ministros bajo la presión de su partido y de los aliados que integran la coalición. Los Ministros tienen un alto grado de autonomía en la conducción de sus ministerios, dentro de las directrices dispuestas por el Jefe de Gobierno, y responden individualmente ante el *Bundestag*. (art. 65- LFB). En consecuencia se asumen 3 principios que rigen la responsabilidad política en el sistema: la responsabilidad del canciller (Kanzlerprinzip), la del Gabinete (Kabinettsprinzip) y la de los ministros (Ressortprinzip).<sup>111</sup>

Cada Primer Ministro o Canciller imprime un sello característico y personal al Gabinete y a la conducción que hace de él, pero ha habido una creciente institucionalización del cuerpo de ministros como ente colegiado.

Algunos cancilleres han tenido una permanencia prolongada, los menos la han tenido breve. A continuación se indica la lista desde 1949:

<sup>108</sup> Ídem. Pag. 191.

<sup>109</sup> Cotarelo et al. Op. cit.; pags 30-31

<sup>110</sup> Kommers. Op. cit.; pag. 192.

<sup>111</sup> Müller-Rommel Ferdinand. Op. cit; pag. 172.

Konrad Adenauer	(1949-1963)
Ludwig Erhard	(1963-1966)
Hans-Georg Kiesinger	(1966-1969)
Willy Brandt	(1969-1974)
Helmut Schmidt	(1974-1982)
Helmut Kohl	(1982-1998)
Gerhard Schröder	(1998-2005)
Angela Merkel	(2005- )

Históricamente el Gabinete se gestó antes de la unificación política de Alemania en 1870. En el siglo XIX hubo un Consejo de Ministros creado por el Rey de Prusia, compuesto por ministros de idéntico rango, con la función de asesorar al Rey, discutir políticas y resolver diferencias interministeriales. Con el tiempo los ministros ganaron en autonomía y acordaban directamente con el Rey, sin que mediara relación entre ellos. En los años posteriores se delinea la figura de Primer Ministro responsable por los actos de la Corona, desplazando a los otros ministros y al Gabinete. Es hasta 1867 que se nombra un Canciller Imperial que desplaza al Gabinete y a los ministros, que ahora son simples subordinados del Canciller. El Gabinete es restablecido en la Constitución de Weimar de 1919, pero se deja a salvo la hegemonía del Canciller que sin embargo sucumbía ante el Presidente con facultades para sustituirlo.<sup>112</sup>

El Gabinete esta compuesto por alrededor de 20 miembros con rango de ministros. Cuando hay sesiones en la cámara baja alemana, se reúnen una vez a la semana, de modo contrario se espacian las reuniones a 1 o 2 por mes.<sup>113</sup>

El Canciller preside las reuniones de Gabinete. Los ministros que participan son iguales en rango, salvo el ministro de finanzas que posee un cierto poder de veto respecto de las propuestas de sus homólogos en aquellos casos que revistan impacto financiero.<sup>114</sup> Sólo el Canciller con la mayoría de los ministros puede dejar sin efecto el veto. El perfil de los ministros es de políticos y no de burócratas.

El Gabinete es el órgano que asume las decisiones formales del gobierno ante el Parlamento, como los proyectos de ley. Parte de sus decisiones se adoptan por procedimientos informales desprovistos de una regulación precisa

En cuanto al funcionamiento, el *Kabinett* tiene un proceso decisonal obviamente colegiado; pero las decisiones no se preparan en su interior. De hecho, el centro de gravedad se desplaza del Consejo de Ministros a la Oficina del Canciller. Las propuestas que se plantean en el Gabinete siguen básicamente 2 caminos diferentes: la ruta política y la ruta administrativa.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Ídem; pag 171.

<sup>113</sup> Ídem; pag 190.

<sup>114</sup> Kommers. Op. cit.; pag. 192.

<sup>115</sup> Müller- Rommel. Op. cit.; pags 178-179.

con el Canciller ó sostienen reuniones de pequeños comités *ad hoc*. Una vez que las propuestas se han generado se remiten a las áreas competentes para su diseño definitivo e implementación. Las reuniones informales en ocasiones tiene lugar con el ministro y algún par de asesores. La propuesta habrá seguido un camino de arriba hacia abajo en la jerarquía del gobierno.

En la vertiente administrativa, son sobre todo los asesores que integran el servicio civil, tanto de la Oficina del Canciller, como los staff de los ministros, quienes discuten y elaboran las propuestas, además de proporcionar a los miembros del Gabinete información para decidir. La misma Oficina del Canciller, se habilita como secretariado del Gabinete, sin serlo, y se encarga de agendar las propuestas de políticas acordadas con los asesores de los ministerios. Las propuestas finalmente son desahogadas en las reuniones del Consejo de Ministros.

El gabinete tiene como límite que, si bien es la instancia que define la implementación de las políticas que los ministros tienen la libertad de proponer, no puede impartir instrucciones en la esfera de jurisdicción ministerial.<sup>116</sup>

En una valoración conclusiva puede concluirse que el sistema de Gabinete alemán concede un papel mucho más prominente al Canciller o Jefe de Gobierno, que al Gabinete como órgano colegiado. Las políticas se acuerdan y definen por métodos informales antes que por deliberaciones del Consejo de Ministros. No obstante lo anterior, el Gabinete preserva su rango formal de órgano colegial con poderes decisionales y articula un sistema en que la implementación de las políticas no puede ser dispuesta unilateralmente por los ministros, aunque posean un alto grado de autonomía constitucionalmente reconocido. El Gabinete es en suma, una instancia que no elabora las decisiones, sino que las aprueba y de la cual no puede prescindir la estructura de gobierno. Mucha de la actividad de planeación y gestación de políticas se centraliza en la Oficina del gabinete dependiente del Canciller y de los staff de los ministerios.

## Italia

El caso de Italia es completamente *sui generis* en muchos sentidos. Se trata de la democracia occidental con gobiernos más inestables, con un sistema multipartidista carente de mayorías sólidas. Sin embargo, el país ha establecido y garantizado desde el inicio de vigencia de su Constitución actual (1948), no sólo un Estado de Derecho ejemplar, sino un apreciable desarrollo económico que posiciona a Italia como la 7° economía más grande del mundo.<sup>117</sup>

Italia posee un sistema parlamentario dominado por una plétora de partidos políticos que desde 1948 nunca ha tenido uno sólo mayoría

<sup>116</sup> Ídem; pags 178-179.

<sup>117</sup> 1° Estados Unidos, 2° Japón, 3° Alemania, 4° Gran Bretaña, 5° Francia, 6° China, 7° Italia. Estadísticas de la Banca Mundial 2003, aunque en 2004 regresó a 6° por la apreciación del euro.

absoluta para formar Gobierno. El sistema electoral es proporcional y el Parlamento está dividido en 2 cámaras: la Cámara de diputados con 630 miembros y el Senado con 315 senadores. El bicamatismo es perfecto y ambas cámaras detentan el poder de disolver al Gobierno y se encuentran en una posición de paridad en el proceso legislativo.

La forma de gobierno se clasifica como Ejecutivo dual, porque coexisten un Presidente como Jefe de Estado indirectamente electo, y un Jefe de Gobierno en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros (Consiglio dei Ministri). Al Presidente de la República lo elige un Colegio Electoral integrado por los miembros de ambas cámaras más 3 delegados por cada Consejo Regional (Cuerpos representativos locales), y dura en su encargo 7 años.<sup>118</sup>

El Jefe de Gobierno a su vez, como en los regímenes parlamentarios, es el líder de la coalición mayoritaria en la Cámara de Diputados; con la salvedad de que Italia ha tenido siempre desde la posguerra gobiernos de coalición, que son inestablemente respaldados por las mayorías partidistas en la Cámara baja. Si la legislatura concluye su período normal, su duración es de 5 años (muchas no lo han concluido).

El sistema de Gabinete instituido en Italia tiene rasgos particulares:

- Es altamente inestable puesto que los Gobiernos duran poco; desde 1948 ha habido 57 gabinetes a lo largo de 14 legislaturas, promediando justo 1 año cada uno<sup>119</sup>, básicamente a causa de la alta volatilidad de los acuerdos de coalición.
- El Jefe de Gobierno conocido como Presidente del Consejo de Ministros, ha sido una figura relativamente débil que ejercita más funciones de mediador y coordinador (Chairman) que de jefe (Chef).
- Los partidos han tenido un rol dominante en cuanto a que, al depender el Gobierno del apoyo de coaliciones, el poder decisional que formalmente pertenece al Consejo de Ministros, no puede ser ejercido a espaldas de los partidos en la coalición.
- Frente a la fugacidad del Consejo de Ministros y del cargo de su Presidente, se alza la institución del Jefe de Estado ó Presidente de la República que ha tenido una intervención determinante en el funcionamiento de las instituciones, muy por encima de los poderes meramente ceremoniales que se suele reservar a los Jefes de Estado en los Ejecutivos duales.
- La evolución tendencial del Consejo de Ministros y su Presidente en los recientes años, ha sido la de atenuar la fragilidad institucional y establecer Gabinetes con menos dependencia de los partidos

<sup>118</sup> Baldassarre Antonio. *Il Capo dello Stato* del libro “Manuale di Diritto Pubblico”, coordinado por Giuliano Amato y Augusto Barbera. Editorial Il Mulino, Bologna, 1997; oag 220.

<sup>119</sup> Ammendola Giuseppe. *The Government of Italy* de la obra “Western European Government & Politics”. Op. cit.; pag. 256.

<sup>120</sup> El Gabinete presidido por Romano Prodi (1996-1998) tuvo un perfil más técnico y menos partidista. El de Silvio Berlusconi que principió en 2001 y dimitió en el mes de abril pasado, si bien reflejó los intereses de la coalición, tuvo una estabilidad significativa.

políticos.<sup>120</sup> Los escándalos de corrupción de los partidos políticos, puestos al descubierto por la operación de *Mani Pulite* (Manos Limpias; 1991-1992) encabezada por el Magistrado Di Pietro, dieron paso a reformas que no han privado a los partidos de su posición central, pero han afianzado a las instituciones de gobierno.

El sistema de Gobierno italiano está imperfectamente regulado. El rol del Presidente del Consejo de Ministros frente a los ministros, su grado de autoridad y la respectiva demarcación de sus atribuciones, están ambigua e insuficientemente previstos en la Constitución de 1948. Durante la Convención Constituyente las posturas opuestas de los partidos de izquierda y la democracia cristiana desembocaron en un texto parco que es más lo que omite que lo que señala. Las izquierdas propugnaban por hacer énfasis en la cuestión de la colegialidad de las decisiones del Consejo; mientras que la democracia cristiana se inclinaba por el principio de la preeminencia del Presidente del Consejo.<sup>121</sup>

En una fórmula de compromiso, el artículo 95 constitucional condensa elementos diversos: la colegialidad del Consejo, la atribución de ciertas competencias al Primer Ministro, la reserva de potestades independientes a los ministros, y remite a la ley la organización del Consejo de Ministros y de los ministerios.<sup>122</sup> A lo largo de 40 años no se expidió la ley a que hace referencia el artículo 95, sino hasta que se promulgó la Ley No. 400 del 23 de agosto de 1988, que le da estructura y recursos a la Presidencia del Consejo y establece ciertos principios para la operación del Gabinete.<sup>123</sup>

En Italia el Jefe de Estado ha sido una figura fundamental para la subsistencia y evolución del sistema político e institucional; su falta de legitimación plebiscitaria por la forma indirecta en que se elige, llevó a suponer que ejercería las funciones clásicas de Jefe de Estado de naturaleza representativa, ornamental y protocolaria.<sup>124</sup> Pero la situación política de un Gobierno y un Parlamento fragmentados, aunado a las crisis ministeriales y del sistema de partidos, le ha asignado al Presidente de la República una posición crucial; sus funciones son múltiples y se han intensificado a partir de los escándalos de financiamientos ilegales a los partidos (“Tangentopoli” se decía irónicamente; “tangente” quiere decir soborno y “polis” ciudad; “sobornolandia”) y de la necesidad de apuntalar a los Gobiernos.

Los poderes del Jefe de Estado son básicamente de garantía ó decisionales.

<sup>121</sup> Merlini Stefano. Il Governo en la obra *Manuale di Diritto Pubblico*. Op. cit.; pags 187-189.

<sup>122</sup> Art. 95.- “El Presidente del Consejo de Ministros dirige la política general del Gobierno y es responsable de ella. Mantiene la unidad de dirección política y administrativa, promoviendo y coordinando la actividad de los ministros.

**Los ministros son responsables colegialmente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de los actos de sus ministerios.**

**La ley proveerá al ordenamiento de la Presidencia del Consejo y determinará el número, las atribuciones y la organización de los ministerios.”**

<sup>123</sup> Merlini Stefano. Op. cit.; pag. 190.

<sup>124</sup> Cotarelo Ramón et al. *Sistemas Políticos de la Unión Europea*. Op. cit.; pag 210.

Los de garantía son definidos como “imparciales” y comprenden:

- los de carácter declarativo (ratificaciones y declaraciones);
- aquellos en cuyo ejercicio el Presidente se erige como instancia de reflexión (veto de leyes o decretos);
- o instancia unitaria (Presidencia de órganos colegiados como el Consejo de la Magistratura o el Consejo Supremo de Defensa), o bien,
- los poderes de recomendación, consejo y reconvención (mensajes y discursos).

Los poderes decisoriales abarcan en cambio las facultades resolutorias de crisis de gobierno (disolución de cámaras, nombramiento del Presidente del Consejo) o las de nombramiento para ciertos cargos (como Magistrados de la Corte Constitucional ó senadores vitalicios).<sup>125</sup>

No obstante la diversidad de poderes, todas confluyen en un rol de instancia neutra que salvaguarda la unidad nacional. “*La neutralidad no significa en absoluto que el Presidente sea o deba ser una especie de isla sublime que emerge milagrosamente del mar borrascoso de la política. Su rol, al contrario, es típicamente político y consiste esencialmente en prestaciones de unidad*”.<sup>126</sup> Corresponde al Jefe de Estado tutelar los equilibrios políticos fundamentales y estructurales entre la unidad que representan las mayorías y la unidad que constituye la nación, sobre los cuales descansa todo el sistema constitucional.<sup>127</sup>

En una clasificación sistemática de las competencias atribuidas al Presidente de la República por la Constitución se enuncian las siguientes categorías:

- Poderes de control.- El presidente participa en las funciones principales del Estado en calidad de instancia de reflexión (como la promulgación y el veto) obligando a órganos constitucionales a un reexamen de sus actos de los que se controla constitucionalidad y el mérito (motivo) del acto. El efecto del control es suspensivo normalmente.
- Poderes de garantía.- A través de ellos el Presidente vela por la constitucionalidad y el mérito de las actividades, pero sin recurrir a actos formalizados, como en los poderes de control (presidencia de órganos colegiados).
- Poderes de prerrogativa.- Se trata de facultades extra ordinem o de excepción a los principios generales del ordenamiento y constituyen vestigios de poderes monárquicos que implican preeminencia del órgano que los ejerce. Se encuentran entre ellos el derecho de gracia o indulto y el derecho de conmutar penas; en esencia representan poderes de equidad para atemperar la rigidez

<sup>125</sup> Baldassarre Antonio. Op. cit.; pags. 232-233

<sup>126</sup> Ídem. pag 234.

<sup>127</sup> Ídem.

del ordenamiento jurídico.

- Poderes de influencia.- Son básicamente facultades del Presidente de dirigir mensajes a, o pronunciar discursos ante, diferentes órganos del Estado y a la nación. En general implica el ejercicio de la facultad una manifestación de ideas y opiniones desde una posición de imparcialidad.
- Poderes de intermediación política.- También son un resabio de la institución monárquica y se manifiestan como *pouvoir modérateur*. Colocando al Presidente en el centro de los eventos políticos de importancia. Algunos actos en que se concretan esas facultades son sólo técnicos, como disolver las cámaras cuando termina la legislatura, otras tienen un contenido de arbitraje como la nominación del Presidente del Consejo de Ministros o la disolución anticipada de las cámaras.<sup>128</sup>
- Poderes de Representación y de Derecho Internacional, como la Diplomacia directa en la que el Jefe de Estado tiene la representación plena del país sin necesidad de acreditación y recibiendo el máximo de honores y ceremonial, así como la facultad para recibir acreditar y recibir agentes del servicio exterior.

Desde la Constitución de 1948, Italia ha tenido 8 Presidentes de la República:

Nombre	Años
• Luigi Einaudi	1948-1955
• Giovanni Gronchi	1955-1962
• Antonio Segni	1962-1964
• Giuseppe Saragat	1964-1971
• Giovanni Leone	1971-1978
• Sandro Pertini	1978-1985
• Francesco Cossiga	1985-1992
• Oscar Luigi Scalfaro	1992-1999
• Carlo Azeglio Ciampi	1999-2006 <sup>129</sup>

La institución del referendo influye en el poder del Presidente de la República. Sus actos no son válidos si no cuentan con la firma de los ministros proponentes; pero sin embargo, la limitación es relativa. Los Jefes de Estado italianos han asumido distintos roles con distintos alcances en el ejercicio del cargo. Sobre todo, a partir de la crisis política de *mani pulite*, la profundidad de la actuación ha sido otra. El Presidente Scalfaro, ante el enorme desprestigio de la clase política tomó decisiones que bajo ningún concepto corresponden a la “función ceremonial” que se suele adscribir a los Jefes de Estado:

- disolvió anticipadamente cámaras;
- rehusó disolver las cámaras a petición del entonces Primer Ministro (Silvio Berlusconi);<sup>130</sup>

<sup>128</sup> *idem*; pags 217-220.

<sup>129</sup> Ammendola Giuseppe. *Op. cit.*; pag 258.

<sup>130</sup> Zariski Raphael; *¿Where is the Power?* en la obra intitulada *Politics in Western Europe.*; Chatham House Publishers. New Jersey, 1998; pag. 348.

- proveyó por vez primera a la dimisión de un ministro por voto de censura (*sfiducia*) de una de las cámaras (se trató del Senado);
- vetó el nombramiento de un ministro propuesto por el Jefe de Gobierno (Silvio Berlusconi promovía para el cargo de ministro de justicia al abogado de sus empresas);
- invistió a un Jefe de Gobierno sin militancia partidista con un Gabinete en el que nadie pertenecía a los partidos políticos ni al Parlamento (Lamberto Dini como Primer Ministro)
- auspicó la formación de varios Gabinetes presididos por técnicos sin militancia partidista (Gobiernos de Giuliano Amato, Carlo Azeglio Ciampi, Lamberto Dini y Romano Prodi).<sup>131 132</sup>

En atención a estos hechos es muy válido cuestionar el supuesto papel “simbólico” del Jefe de Estado en un país de régimen parlamentario. Hay que ponderar cada caso separadamente. El rol no sólo varía de un sistema de gobierno a otro, sino que dentro de los mismos regímenes parlamentarios hay modalidades, e incluso en un mismo país las circunstancias y la coyuntura históricas o políticas, propician comportamientos diferentes.

El Gobierno, por su parte, formalmente esta compuesto por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros. El Gobierno debe contar con la confianza de las 2 cámaras y asume la función de ser el centro de las decisiones políticas.<sup>133</sup> Al Presidente del Consejo de Ministros lo nombra el Presidente de la República y es normalmente el líder de la coalición mayoritaria de la Cámara de Diputados. El Jefe de Gobierno, una vez designado, propone al Presidente de la República el nombramiento de los ministros del Gabinete; pero la nominación del Presidente es más una formalidad, incluso el Primer Ministro propone a quien los partidos de la coalición que lo sostiene, dicen que proponga. Se ha llegado a decir que los ministros eran delegados del partido en el Gobierno y que sus puestos son cuotas de las facciones que integran la coalición.<sup>134</sup>

Como se mencionó anteriormente, el sistema de distribución de competencias entre el Consiglio (Consejo), su Presidente y los ministros no está demarcado en la Constitución. El artículo 95 de la Constitución señala en su último párrafo que:

*“La ley proveerá al ordenamiento de la Presidencia del Consejo y determinará el número, las atribuciones y la organización de los ministerios.”*

La ley (Legge No 400), como ya se dijo antes, no fue expedida sino hasta 1988 y se ocupó de especificar las vagas atribuciones constitucionales de las 3 instancias (Consejo, Presidente, y ministros). La ley reforzó la colegialidad del Gabinete, tanto en el aspecto de la toma de decisiones,

<sup>131</sup> Merlini Stefano. Op. cit.; pag 199.

<sup>132</sup> En abril de 2005 el Presidente Azeglio Ciampi, expresidente de la banca central italiana (Banca d'Italia), disuadió al Jefe de Gobierno Silvio Berlusconi de dimitir por la ruptura de la coalición de gobierno, y en cambio, lo instó a la formación de un nuevo gobierno que entró en mayo.

<sup>133</sup> Cotarelo. Op. cit.; pag. 211.

<sup>134</sup> Cotta Mauricio. Italy: a Fragmented Government, de la obra Cabinets in Western Europe. Op. cit.; pag 149.

política, incluyendo la aprobación del Programa General de Gobierno que es el principal documento programático del Consejo de Ministros. Toda decisión relacionada con la vinculación fiduciaria con del Gobierno con el Parlamento, ya sean la ejecución de políticas decididas por el Consejo, actos normativos del Gobierno como los decretos-ley ó los decretos delegados, deben decidirse en el ámbito del Consejo de Ministros.<sup>135</sup>

El Presidente del Consejo de Ministros tiene facultades, dentro del ámbito del Consejo, para:

- Dirigir la política general del gobierno.
- Mantener la unidad de dirección política y administrativa.
- Promover y coordinar la actividad de los ministros.

Sus facultades sin embargo se acuerdan colegiadamente en el Consejo. Se consagra la responsabilidad colegial de todo el Gobierno y se deja a salvo la responsabilidad individual de los ministros por los actos de su gestión al frente de los ministerios respectivos. El Jefe de Gobierno asume el carácter de custodio, promotor, impulsor y coordinador de la colegialidad del Consejo.

La Ley 400 reglamentaria del artículo 95 constitucional, refuerza la autoridad del Presidente del Consejo, sobre todo en el momento de ejecución de la dirección política impartida por el Consejo de Ministros. El Jefe de Gobierno frente a la autonomía constitucionalmente reservada a los ministros en su ministerio, dispone de instrumentos para incidir en la esfera de gestión ministerial, como:

- suspender un acto ministerial y someterlo a examen del Consejo de Ministros,
- requerir a los ministros informes e inspecciones sobre la gestión de sus ministerios, a fin de buscar fines de coordinación en el Consejo,
- someter discrecionalmente a deliberación del Consejo todos los asuntos que estime oportunos.<sup>136</sup>

El Jefe de Gobierno carece de dominio sobre el Consejo de Ministros; tiene más la función de coordinar y mediar en los conflictos de la coalición. Ejercita facultades de impulso y mediación. Hasta 1988 el Presidente del Consejo no tenía ni siquiera un staff en el propio Consejo; en cambio los ministros poseían todos los recursos de su departamento. La ley de 1988 subsana esa deficiencia y establece una estructura del Consejo al servicio del Presidente.

El Jefe de Gobierno nombra directamente al Secretario del Consiglio, que ostenta el nivel de “sottosegretario” (viceministro o subsecretario) y

<sup>135</sup> Merlini Stefano. Op. cit.; pags. 212-214.

<sup>136</sup> Ídem.

es el único con ese nivel jerárquico que concurre a las sesiones del Consejo aunque no vote; tiene el cometido de preparar las reuniones y participar en reuniones preliminares a la sesión del Consiglio.<sup>137</sup> El Staff del Presidente del Consejo se ha extendido hasta finales de la década pasada a 800 personas.<sup>138</sup>

El Gabinete o Consejo de Ministros ha sido muy amplio, fluctuando entre 25 y 30 integrantes. Su dimensión se explica por la necesidad de dar posiciones satisfactorias a todos los participantes en la coalición, tanto a los partidos, como a las facciones dentro de cada partido.<sup>139</sup> No obstante que el Presidente del Consejo de Ministros tiene el poder formal de proponer al Presidente de la República el nombramiento de los otros ministros del Gabinete, de hecho el poder es ejercido por los partidos de la coalición directamente, indicando al Jefe de Gobierno qué persona ocupará cada ministerio.

Hay una figura particular en el Gabinete, extendida a toda Europa, se trata de los “Ministri senza Portafoglio”, que son ministros que no presiden ningún departamento de la administración, pero se les confía la realización de un cometido particular, se les dota de medios y se les integra al Gabinete a pleno título. Los “ministros sin cartera” son originalmente una figura de tradición británica procedente del sistema parlamentario. Su instauración confiere más flexibilidad al Gabinete y permite incorporar a funcionarios de toda la confianza del Jefe de Gobierno, al más alto nivel, sin expandir la estructura burocrática ministerial.

El Primer Ministro también carece del poder de remover o hacer dimitir a los ministros del Gabinete. Sólo se presentó un caso en 1995 de un ministro que fue removido a instancias del Senado y que no tenía partido (caso Mancuso resuelto en la “Corte Constitucional”)<sup>140</sup>.

En la negociación que define la composición del gobierno, ocupan un lugar relevante los “sottosegretari” (subsecretarios), funcionarios que se encuentran jerárquicamente debajo de los ministros, pero cuyo número asciende a 70 u 80 y son determinantes en el proceso de decisión. Los “sottosegretari” de facto, son parte del Gobierno, actúan al nivel de cada ministerio e interactúan con parlamentarios y actores externos.<sup>141</sup>

Los gobiernos están condicionados en sus características y funcionamiento por la coalición en que se apoyan. Incluso la estructura de los ministerios italianos ha respondido a esas exigencias; su proliferación se ha originado por la necesidad de satisfacer a partidos y a las facciones de los partidos. Se ha advertido que carteras ó ministerios prominentes se han fragmentado para dar cabida a varios miembros de Gabinete, como es el caso del tema financiero, para cuyo desahogo coexisten el Ministerio del Tesoro, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Presupuesto y Planeación

<sup>137</sup> Cotta Mauricio. Op. cit.; pag. 147

<sup>138</sup> Zariski Ráphael. Op. cit.; pag. 354

<sup>139</sup> Cotta Mauricio. Op. cit. pag. 147

<sup>140</sup> Merlini Stefano. Op. cit.; pag. 209.

<sup>141</sup> Cotta Mauricio. Op. cit.; pag. 147

Económica. A consecuencia de la compleja estructura del Gobierno, se ha hecho necesaria la negociación de cada política en la coalición o bien, afrontar políticas diversas aplicadas en un mismo ámbito.<sup>142</sup>

La inestabilidad de los Gobiernos en Italia tiene una contrapartida sugerente, puesto que si bien cambian los Gobiernos, los ministros permanecen. Los 57 Gobiernos formados hasta ahora han permitido la permanencia de los funcionarios en muchos gabinetes. Alcide de Gásperi presidió 7 Gabinetes; Aldo Moro, Rumor y Fanfani 5; actualmente Berlusconi presidió su 3º Gobierno. Con las posiciones de Gabinete ocurre igual; Emilio Colombo por ejemplo, fue Ministro del Tesoro en 11 gabinetes<sup>143</sup>. Esta tendencia ha sido nombrada como “oligarquía ministerial”.

En cuanto a estructura interna, la Ley 400 establece un órgano interno del Consejo de Ministros, conocido como el “Consiglio di Gabinetto”, ó Consejo de Gabinete, encaminado a coordinar internamente el trabajo interno del Consejo de Ministros, con la concurrencia de algunos ministros designados por el Jefe de Gobierno; es decir una suerte de “inner cabinet”, sin embargo la figura prevista en la ley no ha interesado a los Primeros Ministros.

En cambio lo que sí ha prosperado es la estructura interna del Consejo de Ministros, que instituida por la Ley 400 y que abarca una serie de departamentos u oficinas a las que se asignan funciones reseñadas por el artículo 19 de la Ley, consistentes en:

- predisposición de los elementos cognoscitivos y proyecciones para: 1-la actualización del Programa de Gobierno y la valoración de su estado de ejecución; 2-la unidad de dirección de la acción administrativa;
- recopilación de datos sobre el gasto público y la economía nacional;
- intervención del Gobierno en la programación del trabajo parlamentario;
- asistencia al Presidente del consejo en actos de política exterior y comunitaria;
- cumplimiento de medidas sobre protección civil;
- desarrollo de funciones del Departamento Editorial y de Información.<sup>144</sup>

En conclusión, el caso del Gabinete en Italia y su evolución es muy aleccionador. Se ha caracterizado el sistema por la inestabilidad ministerial a causa de la dispersión de las fuerzas partidistas. Se ha tratado de una “partitocracia” con voto atomizado. El desprestigio de los partidos políticos y los escándalos han ocasionado cambios de tendencia. El Presidente de la República ha desempeñado un papel central en la reconfiguración del mapa político italiano con funciones

<sup>142</sup> Zariski Raphael. Op. cit.; pag 350.

<sup>143</sup> Ídem.; pag. 351.

<sup>144</sup> Merlini Stefano. Op. cit.; pag. 193.

garantistas y de mediación. La debilidad estructural del Jefe de Gobierno o Presidente del Consejo de Ministros, lo han colocado a merced de gobiernos volubles de coalición, sustentados en frágiles acuerdos de las organizaciones partidistas. Las modificaciones operadas en la última década han despartidizado los gobiernos y fortalecido la operatividad del cargo de Primer Ministro sin alterar la colegialidad del Gabinete y reposicionando al Presidente de la República. Italia ha tratado de estabilizar al Gobierno y conferirle una posición de primacía al Jefe de Gobierno.

## España

España accedió a la vida democrática después de 36 años de dictadura franquista (1939-1975). Francisco Franco al restablecer la monarquía se inclinó por Juan Carlos de Borbón para suceder a Alfonso XIII; descartando entre otros a Don Juan, Conde de Barcelona, por su perfil liberal<sup>145</sup>. El Rey Juan Carlos I de la dinastía de los Borbón, a la muerte del general, se encargó de conducir esos años delicados de restauración del Estado Constitucional y de afianzamiento de la democracia en España.

La Legitimación dinástica de Juan Carlos de Borbón, se consolidó y permitió subsistir a la monarquía en España, gracias al inquebrantable compromiso democrático asumido por el Rey en diversas situaciones de crisis política, que siempre hizo contraste con su identificación con el régimen de Francisco Franco en los años previos.

En el proceso de democratización española fue hasta 1978 que se promulgó la Constitución, bajo la evidente influencia de las constituciones alemana (1949) e italiana (1947). El Poder Constituyente español estableció una monarquía parlamentaria con un sistema de Primer Ministro, más que de Gabinete. En el Gobierno es abrumadora la preeminencia del Primer Ministro con respecto a los demás ministros, de manera que sería incorrecto considerarlo un *primus Inter pares*; de hecho se ha llegado a calificar al sistema de gobierno español como de corte presidencial.

El sistema de gobierno de España, tal y como se le configuró en la constitución de 1978 y por su posterior desempeño a lo largo de 27 años, presenta características distintivas:

- Se trata de un sistema de monarquía parlamentaria, en la que al Rey se le pretende colocar fuera del Poder Ejecutivo en su condición de Jefe de Estado.
- El Rey ejerce un liderazgo político que no altera sin embargo su posición de unidad simbólica del Estado español, casi siempre sujeto a refrendo en la adopción de sus actos.

<sup>145</sup> Juan Carlos de Borbón en los años previos a la muerte del General Franco, mostró al Dictador un perfil conservador, a diferencia de Don Juan, Conde de Barcelona, hijo de Alfonso XIII y de un corte liberal, intolerable para Franco.

*Thomas D. Lancaster. The Government of Spain* de la obra "Western European Government & Politics"; pag. 314

- El Poder Legislativo español posee 2 cámaras de importancia desigual; es decir tiene un bicamatismo imperfecto, en el que el Senado no se encuentra en posición de paridad con el Congreso de los Diputados.
- Es manifiesta la preeminencia del Primer Ministro que se erige en Presidente del Consejo de Ministros; sin embargo existe formal y realmente el Gabinete, como cuerpo colegiado que asume responsabilidad colectiva frente al Congreso de los Diputados.
- Los ministros tienen espacios propios de responsabilidad y decisión, pero subordinados al Primer Ministro, de cuya confianza dependen.
- El sistema de gobierno ha mostrado una enorme estabilidad apoyada en un sistema de partidos que tiende al bipartidismo, articulado a partir del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Popular (PP), aunque se han formado mayorías de coalición.
- El Gabinete español, nominado Consejo de Ministros ha desarrollado apenas recientemente (1997) una normatividad formal que lo rige. Se trata de un Gabinete compacto de los más reducidos de Europa.

La Constitución española de 1978 establece la institución de la Corona y la pretende colocar fuera del Poder Ejecutivo. La Corona es uno de los Poderes constituidos, con una órbita de atribuciones predeterminada en la Carta Magna por el Poder Constituyente; además, por la solución de continuidad respecto de la institución causada tanto por la Constitución republicana de 1931, como por la Dictadura de Franco, el Constituyente de 1978, prácticamente reconstruyó la Corona sin ninguna condición de tradición, ni prerrogativa real heredada, sino *ex novo*; salvo por el reconocimiento de línea dinástica plasmado en el artículo constitucional 57 que reconoce la titularidad de la Monarquía:

*“La Corona de España es hereditaria en los sucesores de Su Majestad Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de nuestra dinastía histórica”*<sup>146</sup>

Una de las peculiaridades de la monarquía española es la estrecha vinculación que el Rey ha tenido con las fuerzas armadas, debido a su trayectoria formativa en el ejército español. El monarca es el comandante en jefe de las fuerzas armadas; nominalmente todos los jefes de estado lo son en Europa, pero Juan Carlos I ha hecho uso constante y abierto de su conocimiento castrense para ejercitar sus funciones de Jefatura de Estado, como en el fallido golpe de estado que se perpetró el 23 de febrero de 1981 y que el Rey desactivó con su intervención personal<sup>147</sup>.

El Rey es inviolable e irresponsable, pero el ejercicio de sus atribuciones es formal por la figura del refrendo. Con el Rey imperan 2

<sup>146</sup> Cazorla Prieto Luís María, Arnaldo Alcubilla Enrique y Román García Fernando. Temas de Derecho Constitucional. Editorial Aranzadi. España, 2000. Pag. 186.

<sup>147</sup> Thomas Lancaster. Op. cit.; pag. 316.

aforismos o principios que están en el origen mismo de las monarquías parlamentarias: **The King can do no wrong** (el Rey no se puede equivocar) y **The King can not act alone** (el Rey no puede actuar solo).

A los actos refrendados por el Rey les da contenido el órgano que asume la responsabilidad. Pero el monarca ejerce de cualquier manera una capacidad más de influir que de decidir, con una supremacía formal sin capacidad de decisión. Los actos reales llegan a ser necesarios e insustituibles, pero son actos debidos, no libres; por lo que la emisión de los actos constituye el cumplimiento de una obligación y no el ejercicio de una facultad, si bien, la obligación es incoercible por la inviolabilidad monárquica.<sup>148</sup> En cualquier caso el Rey representa un equilibrio de competencias sin poder al estar en el centro de los actos de gobierno más importantes de la vida institucional.

Las funciones del Rey que ejercita mediante actos debidos aparecen mencionadas en el texto del artículo 56 constitucional que dice a la letra:

*“El Rey es el Jefe de Estado, símbolo de unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica y ejerce las atribuciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”*

Con arreglo a este texto el Rey desempeña funciones:

- Simbólicas; en ellas se encarna la unidad y permanencia del poder del Estado y el Rey sin ser el supremo poder político, se convierte en el signo visible o referente de que cada acto de un órgano estatal es un acto del Estado<sup>149</sup>
- Representación internacional. Por antonomasia la Corona es el supremo órgano de representación y el Rey ejercita lo que se conoce en Derecho Internacional como diplomacia directa, de forma que la representación ni tiene límites por materia, ni requiere formalidades de acreditación. El Rey ejercita el *ius legati* o derecho de legación en 2 vías; activa acreditando embajadores y pasiva recibiendo acreditaciones. Desde el punto de vista del ceremonial tiene la máxima precedencia y es titular del *ius tractati* o derecho para celebrar y concluir tratados que obligan al Estado español.
- Moderadora y arbitral. El Rey puede influir en los actos de otros órganos o participar en su formación, a fin de atemperar la decisión sin un poder formal estricto. Se trata de una reserva de influencia, no de poder. El poder regio depende más de la *auctoritas* que de la *potestas*. El constitucionalista inglés señala que el Monarca tiene el derecho de *“advertir, animar y ser consultado”*<sup>150</sup>

<sup>148</sup> Aragón Reyes M. Voz “Rey” en la Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas. Madrid, 1995. Pag. 6016.

<sup>149</sup> Cazorla Prieto Luis María. Op. cit.; pag. 189

<sup>150</sup> Molas Isidro. Derecho Constitucional. Editorial Tecnos. Madrid, 1998; pag 122

Los actos reales son principalmente:

- Sancionar y promulgar leyes de las Cortes y expedir los decretos del Consejo de Ministros
- Convocar y disolver las Cortes Generales
- Convocar a elecciones parlamentarias
- Convocar a referéndum en los casos constitucionalmente previstos
- Proponer al Congreso de los Diputados al candidato a Presidente del Consejo de Ministros o Jefe de Gobierno
- Nombrar y destituir a los miembros del Gabinete a petición del Jefe de Gobierno
- Ser informado de los asuntos de Estado
- Otorgar la gracia
- Ocupar el Alto Patronazgo de las Reales Academias
- Ostentar el mando de las Fuerzas Armadas
- Nombrar a: los magistrados del Tribunal Constitucional y a su Presidente; al Fiscal General del Estado; a los Presidentes de las Comunidades Autónomas;
- Conferir empleos civiles y militares y conceder honores
- Presidir las sesiones del Consejo de Ministros a petición del Primer Ministro
- Declarar la guerra y hacer la paz
- Acreditar y recibir acreditaciones de representantes diplomáticos.
- Firmar y ratificar tratados<sup>151</sup>

Queda claro que los actos reales dan cuerpo a una capacidad de influencia del Monarca variable en función de las circunstancias, pero muy por encima de un papel meramente ceremonial o protocolario. Las facultades y relevancia del Rey se acrecientan en los momentos de crisis institucional o política, fungiendo como órgano de equilibrio y garantista.

El Gobierno está regulado primariamente en el título IV de la Constitución de 1978. Regulaciones específicas acerca del Gabinete están contenidas en normas de carácter infraconstitucional como la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997 (LOFAGE), o el Texto Refundido de las Instrucciones para la tramitación de asuntos en los Órganos Colegiados del Gobierno formalizado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros del 29 de diciembre de 1989.<sup>152</sup> Múltiples órganos internos del Gobierno han sido creados gradualmente por Reales Decretos o Acuerdos del Consejo de Ministros, como la Comisión General de Secretarios de Estado (1976) ó las Comisiones Delegadas al Gobierno (creadas por decretos de los 80's)

<sup>151</sup> Cazorla Prieto Luis María. Op. cit.; pags 191-196.

<sup>152</sup> Lavilla Rubira J.J.. Voz "Gobierno". Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas. Madrid, 1995. Pag. 3254

El Gobierno en España es directamente ejercido en España por el Consejo de Ministros o Gabinete. Como en los sistemas parlamentarios, el Gobierno cuenta con la confianza del Parlamento, en este caso sólo del Congreso de los Diputados. La misma cámara baja puede censurar al Gobierno o negarle la confianza y obligar a su dimisión. Sin embargo el sistema de gabinete español reviste ciertas peculiaridades por el predominio institucional y abierto del Primer Ministro, en detrimento de los otros ministros. La primacía se afianza en rasgos estructurales y se manifiestan desde la misma conformación del Gobierno. Se dice que **“el poder ha pasado del Rey a los Comunes; en su mayor parte de los Comunes al Gabinete y del Gabinete al Primer Ministro”**.<sup>153</sup>

Los gobiernos han sido estables. Desde la Constitución de 1978 ha habido sólo 5 Presidentes de Consejos de Ministros que han conformado varios gabinetes:

Primer Ministro	Periodo
Adolfo Suárez González (3 gabinetes)	1976-1981
Leopoldo Calvo Sotelo	1981-1982
Felipe González Márquez (4 gabinetes)	1982-1996
José María Aznar López (2 gabinetes)	1996-2004
José Luís Rodríguez Zapatero	2004-

La estabilidad del Presidente del Consejo de Ministros no ha sido la de los ministros, cuyos cambios han ocurrido con mayor frecuencia que en los otros gobiernos de gabinete europeos.<sup>154</sup>

El Gobierno en España esta concebido como un órgano colegiado, diferenciado y políticamente responsable ante el Parlamento y que se encuentra a la cabeza del Poder Ejecutivo, directamente regulado en la Carta Magna, es decir, con inmediatez constitucional<sup>155</sup>. Además es un órgano complejo formado por múltiples instituciones que son a su vez: órganos plenarios (Consejo de Ministros); restringidos (comisiones delegadas o Comisión General de Secretarios de Estado); o unipersonales (Presidente del Consejo de Ministros o los ministros).<sup>156</sup>

La órbita de atribuciones del Gobierno no siempre recae en el Consejo de Ministros que no monopoliza el ejercicio de las funciones. Hay en el interior del Poder Ejecutivo una articulación orgánica entre el Pleno y otros órganos internos denominados Comisiones Delegadas al Gobierno. La Constitución por su parte, distribuye las competencias de manera que, hace reserva expresa de ciertas facultades a órganos internos del Gobierno y contiene diversas cláusulas que definen la posición de dichos órganos componentes.<sup>157</sup>

<sup>153</sup> Cazorla Prieto Luis María. Op. cit.;. Pag. 239

<sup>154</sup> Bar Antonio. “Spain: A Prime Ministerial Government”. En la obra *Western European Government & Politics*”. Pag. 130-131.

<sup>155</sup> Lavilla Rubira J.J..Op. cit.; Pag. 3253

<sup>156</sup> Ídem. Pag. 3254

<sup>157</sup> Ídem.

Como criterio general de competencia, cuando no se confiere de forma expresa una facultad a algún órgano en particular del Gobierno, residualmente la facultad corresponde al Pleno del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros no se integra simultáneamente. Y es justo su manera de conformarse lo que condiciona el predominio del Jefe de Gobierno frente a los ministros. Después de celebradas las elecciones parlamentarias, corresponde al Rey efectuar consultas con los grupos parlamentarios y otros actores políticos, a fin de generar una propuesta de Primer Ministro que cuente con el respaldo mayoritario del Congreso de los Diputados. El Rey presentará su propuesta por conducto del Presidente de la Cámara baja. En una sesión, el candidato propuesto por el Rey, que hasta ahora siempre ha sido el titular de la mayoría en las elecciones, presenta formalmente un Programa de Gobierno que somete a la consideración de la cámara baja. Después se procede a la votación de la investidura del Primer Ministro ó Presidente del Consejo de Ministros, es decir que se vota la confianza no de todo el Gobierno, sino del Presidente del Consejo. El Rey finalmente nombra al Jefe de Gobierno después de que se emitió el voto de investidura de la cámara baja.<sup>158</sup>

Los ministros, a diferencia del Jefe de Gobierno, no son investidos por el Congreso de los Diputados, sino que su nombramiento es hecho directamente por el Rey a propuesta del Presidente del Consejo o Jefe de Gobierno. En realidad el nombramiento de los ministros es una decisión política vinculante adoptada por el Presidente del Consejo.<sup>159</sup>

La cesación del Gobierno se produce por la censura o la negativa de confianza del Congreso de los Diputados bajo el principio de responsabilidad colegiada, por el que, cuando se pronuncia el órgano parlamentario, se suscita la dimisión de todo el Gabinete. Los ministros cesan a su vez, por decisión regia a propuesta del Primer Ministro, o bien por la censura parlamentaria.<sup>160</sup> En consecuencia, los ministros se encuentran en una doble estructura de responsabilidad, hacia la cámara baja y hacia el Presidente del Consejo que los nombró.

En lo que respecta a la dimisión del Gobierno por decisión del Congreso de los Diputados, España adoptó una peculiar medida constitucional copiada de la Ley Fundamental de Bonn alemana, conocida como voto de censura constructivo concebido para estabilizar al Gobierno, y por virtud del cual el Gabinete no puede ser destituido por la cámara baja sino se aprueba simultáneamente la designación de un nuevo Primer Ministro.

El Gobierno está compuesto por el **Consejo de Ministros**, su Presidente y los órganos internos tanto colegiados como unipersonales, cual sería el caso de las **Comisiones Delegadas al Gobierno** y la

<sup>158</sup> Cazorla Luis Prieto. Op. cit.; pags 245-247.

<sup>159</sup> Ídem. Pags 247-248.

<sup>160</sup> Moles Isidre. Op. cit.; pag 166.

**Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios**, y de los ministerios, incluido el **ministerio de la presidencia** que apoya al **Presidente del Consejo de Ministros**. En lo que respecta a la estructura jerárquica, después del Jefe de Gobierno o Presidente del Colegio de Ministros, se encuentra el Vicepresidente, los ministros con cartera o sin cartera, los secretarios de estado y los subsecretarios. En general si se incluye en el cálculo a los principales miembros del Gobierno que no forman parte del Consejo de Ministros, en total son alrededor de 55 miembros, uno de los Gobiernos más compactos o pequeños de Europa.<sup>161</sup> El artículo 98.1 de la Constitución señala que:

**“El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.”**

De hecho, desde 1987 mediante las leyes de presupuestos se habilita al Gobierno para variar el número, la denominación y la competencia de los departamentos mediante Reales Decretos.<sup>162</sup> La Constitución establece al respecto una reserva relativa de ley, en cuanto a que **“Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley”**, pero no por la ley (art 103.2 constitucional).

Las funciones del Consejo de Ministros son de dirección, ejecutivas y normativas<sup>163</sup>. Al respecto señala el artículo 97 constitucional que:

**El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.**

La función de **dirección política**, abarca tanto la interior como la exterior. Su ejercicio supone la fijación de objetivos políticos y la selección de los medios más idóneos para su consecución. La dirección política conlleva cierto poder de iniciativa exclusivo en ciertos ámbitos reservados. No se debe ignorar que el Parlamento también detenta facultades de dirección política que convergen con las del Gobierno en algunos sectores. Sin embargo, en el voto de investidura ante el Congreso de los Diputados, el Presidente del Consejo somete a su consideración el Programa de Gobierno que desde luego implica el ejercicio de la dirección. La función de dirección política se manifiesta principalmente en los siguientes actos:

- La programación política
- La iniciativa y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la planificación económica
- La iniciativa legislativa
- La expedición de decretos leyes y decretos delegados
- La disolución de las cámaras
- La convocatoria de referéndum consultivo
- La legitimación activa y pasiva en los juicios contenciosos constitucionales
- El nombramiento de 2 Magistrados del Tribunal Constitucional y del

<sup>161</sup> Bar Antonio. Op. cit.; pag. 122.

<sup>162</sup> Rubira J.J. . . Op. cit.; pag. 3257

<sup>163</sup> López Guerra L.. Voz “Gobierno” en la obra Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Cívitas. Madrid, 1995. Pag 2358

### Fiscal General del Estado

La función ejecutiva comprende la dirección de la Administración civil y militar; por lo que concierne a la militar el Gobierno tiene la posición constitucional de mando efectivo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La administración civil implica la disposición de todo el aparato burocrático para cumplir y hacer cumplir las leyes<sup>164</sup>.

La función normativa incluye varias potestades; desde la emisión de los decretos ley y decretos delegados que son normas con rango de ley, hasta la potestad reglamentaria que se concreta en preceptos infralegales que ejecutan la ley y desarrollan su contenido. La expedición de normas de esa índole no es monopolio del Consejo de ministros, puesto que en el ámbito de los ministerios y de las Comisiones Delegadas al Gobierno se expiden las órdenes ministeriales, dentro del orden de fuentes imputables al Gobierno<sup>165</sup>

Ahora bien, las funciones que genéricamente ejerce el Gobierno están sujetas a su dinámica, naturaleza y estructura, y en lo particular al funcionamiento del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros encuentra antecedentes en el desde la reforma administrativa emprendida por el Rey Felipe V en 1734, pero no fue sino hasta 1834 que por Estatuto Real el órgano pasó de ser un mero consejo asesor real, hasta comenzar a insertarse en un régimen con rasgos parlamentarios incipientes, como un gobierno presidido por un Primer Ministro, y colegiadamente responsables frente al Parlamento.<sup>166</sup> La consolidación del gobierno de gabinete no sobrevino sino con la Constitución de 1978, que restablece el régimen parlamentario.

El Consejo de Ministros español se caracteriza por la preeminencia del Primer Ministro o Presidente del Consejo. El es el único investido por voto de confianza del Congreso de los Diputados; él designa a los ministros del Gobierno y detenta el poder de removerlos. En las reuniones del Consejo su voluntad predomina y ejerce una Posición de superioridad inherente a su función de dirección. Según el artículo 98 numeral 2 de la Constitución:

***“El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.”***

De manera que el artículo aunque diferencia al Jefe de Gobierno de los demás ministros, hasta hacer imposible considerarlo como un *primus inter pares*, reserva sin embargo un ámbito de autonomía o área de gestión a los ministros en la conducción de los asuntos de su

<sup>164</sup> Molas Isidro. Op cit. ; pag 156. Álvarez Conde Enrique. Op. cit.; pag. 218-219.

<sup>165</sup> Álvarez Conde Enrique. Op cit.; pag. 219.

<sup>166</sup> Cazorla Luis Prieto. Op. cit.; pag. 241.

<sup>167</sup> López Guerra L. Op. cit.; pag 2360.

ministerio.<sup>167</sup> Los ministros están sujetos a potestades de coordinación y dirección y tienen una indiscutible posición político-administrativa, con un carácter ambivalente; son la cabeza de una sección o departamento de la administración y miembros del Gobierno a la vez. El Presidente del Consejo transmite directrices a través de los ministros para que las ejecuten en sus esferas administrativas de competencia.

El Consejo de Ministros está compuesto por multiplicidad de órganos: a) el Pleno con la presencia de 16 ministros más el Presidente; b) La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; c) Las Comisiones Delegadas al Gobierno (actualmente 5); d) Órganos auxiliares como el Ministro para la Presidencia.

El Consejo se reúne los viernes en el Palacio de Moncloa en Madrid por 4 u 8 horas. En sus sesiones se delibera buscando el consenso para alcanzar las decisiones más importantes del Gobierno. Las reuniones son preparadas por la *Comisión General de Secretarios de Estado* en la que concurren los Secretarios de Estado como representantes de los ministros. La comisión es presidida por el Vicepresidente del Consejo y en sus sesiones los secretarios y subsecretarios examinan los temas de la agenda y si llegan a un acuerdo, someten el asunto a la consideración del Pleno del Consejo; es decir, que se pasa del nivel administrativo al nivel político. La Comisión en su función de preparar la materia del Pleno, elabora informes y papeles de trabajo para ilustrar al Pleno y respaldar la decisión.

El Pleno es presidido por el Presidente del Consejo; se regula a partir sobre todo de convenciones. Prevalece la regla de secrecía en las deliberaciones. El mismo presidente es quien controla la agenda y el orden del día; ejerce el poder de convocatoria del Pleno. Para el desahogo administrativo del trabajo se instituyó el cargo de Ministro Secretario del Gobierno (Ministerio de Presidencia) que proporciona toda la infraestructura de apoyo al Consejo y a las Comisiones Delegadas y se encarga naturalmente de levantar las actas. Cuando un asunto sube al Pleno es porque ya se alcanzó un acuerdo básico.

El orden del día del Consejo está conformado por “índices” de colores:

- Negro que incluye los asuntos previamente examinados por la Comisión de Secretarios.
- Azul que es el orden del de la Comisión Delegada a Asuntos Económicos.
- Gris, a su vez orden del día de la Comisión de Política Autonómica.
- Verde que incluye un conjunto de asuntos sobre los que La Comisión de Secretarios emitió un informe favorable.
- Rojo, constituido por una serie de asuntos en los que se requiere una especial deliberación del Pleno por las discrepancias entre los

<sup>168</sup> Álvarez Conde. Op. cit.; pag. 205

ministerios o la relevancia del asunto.<sup>168</sup>

La coordinación interministerial se lleva a cabo preferentemente por las Comisiones Delegadas al Gobierno. Actualmente existen las de Asuntos Económicos, la de Seguridad del Estado, la de Política Exterior, la de Política Autonómica y la Política Educativa, Cultural y Científica.<sup>169</sup> Las Comisiones tienen a ministros competentemente relacionados con la materia de la Comisión y poseen una capacidad decisional delegada por el Pleno.

Cuando los ministros pretenden llevar un asunto a discusión del Pleno del Consejo, lo comunica a los miembros del gabinete y al ministro de presidencia que actúa como Secretario del Gobierno. El Ministerio de Presidencia diseña la agenda y la remite a la Comisión General de Secretarios de Estado (índice negro). Salvo que no haya existido acuerdo en la Comisión, el asunto se remite al Pleno del Consejo de Ministros.<sup>170</sup>

Finalmente los asuntos decididos se someten a la ejecución de los ministerios competentes. Los ministros poseen un staff copiado del gobierno francés, llamados gabinetes ministeriales en auxilio de cada ministerio.

Para concluir la descripción del sistema de gabinete español, debe hacerse la reflexión general del lugar que se reserva al Presidente del Consejo de Ministros o Jefe de Gobierno, que ha llevado a la doctrina a plantear un proceso de personalización o presidencialización del poder en el sistema español que tiene un grado significativo de estabilidad, a costa de introducir la desigualdad en el Gobierno, no obstante que subsisten mecanismos de responsabilidad colegiada.

<sup>169</sup> Ídem; pag. 206

<sup>170</sup> Bar Antonio. Op. cit.; pag 127