

La elección de Ministros en la nueva Carta Constitucional ¿debe hacerse según el sistema Ejecutivo, según el sistema parlamentario, o según el sistema de Gabinete?

Conferencia dedicada a los doctores Arsenio Espinoza Smith y Francisco Zevallos Reyre, catedráticos de la Universidad de Guayaquil

Por Carlos Garcés V., estudiante de 2o. año de Derecho

DESARROLLO.

Antes de entrar al estudio de los tres sistemas existentes en el Constitucionalismo Moderno para la elección de los Ministros, voy a hacer una breve exposición acerca de las teorías de la división de los Poderes y la relación de cada uno de ellos con la administración.

El plantamiento de la división de los poderes fué hecho desde la Edad Antigua por filósofos eminentes como Aristóteles, Polibio, Cicerón, etc. Aristóteles fué el primer expositor, habiendo tomado como modelo para dividir los Poderes en Tres, el tipo del Estado Griego de entonces, que estaba constituido por el Senado, Magistrados y Tribunales Judiciales. Más tarde, cuando la idea de la soberanía se va residenciando y fijando en las diversas clases sociales, se va a presentar una lucha contra el Estado absolutista, ya que todos los Poderes Públicos los ejercía el Soberano; el cual posteriormente termina por aceptar las reivindicaciones populares las cuales van a ser sostenidas por sus representantes en el Parlamento.

Unicamente la función judicial era transferida por el Soberano a tribunales adecuados, aunque el monarca estaba facultado en todo tiempo, ejercer dicha función. Ya Locke, filósofo inglés anterior a Montesquieu, dió a la separación de los poderes un relieve constitucional y fué quien interpretó sabiamente el momento institucional de la Inglaterra de entonces.

Pero el filósofo genuino constructor de la doctrina, fué Montesquieu.

Según Montesquieu, "los poderes reunidos en una mano ahogan la libertad del individuo"; por eso comenta Marriot refiriéndose a ello, que Montesquieu "vela en la teoría de la separación de los Poderes, la garantía más efectiva para la defensa de la libertad política". Y de aquí es que arranca "su clásica división de los Poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según que se trate de dictar normas, llevarlas a cabo e interpretarlas o establecer el equilibrio caso de ser violadas".

A partir de Montesquieu, según Posada, la división de los Poderes se desarrolla bajo el influjo de la práctica Constitucional y de la elaboración de las teorías del Estado. Para concluir esta ligera exposición, diré que la teoría de Montesquieu ha sido objeto de una minuciosa revisión crítica e igual-régimen constitucional", citando para ello únicamente la opinión del tratadista Mac Iver, quien dice que, "la absoluta separación de los poderes mantenida por Montesquieu, es notoriamente imposible" ya que "todo legislativo realiza algunas funciones ejecutivas; y como principal y a veces único órgano representativo, responsable por ello directamente ante los ciudadanos, suscita y discute cuestiones relativas con la conducta del Ejecutivo y del Judicial".

Una vez que ya hemos esbozado la teoría de la división de los poderes, estudiemos a estos en su relación con la Administración, ya que es necesario exponerlo porque guarda conexión con el tema a desarrollar. Estudiemos brevemente cada uno de ellos.

El Poder Legislativo y la Administración.—En el sistema Parlamentario, este poder se conceptúa como el depositario de la soberanía y ejerce por lo tanto, la inspección, vigilancia e investigación sobre los actos de los demás; su intervención en la Administración depende exclusivamente de la importancia de ciertos asuntos administrativos; teniendo esta intervención un desdoblamiento a saber: 1) La intervención por medio de "leyes administrativas" dentro de las cuales estén comprendidas las leyes de reclutamiento y reemplazo del ejército, leyes de empleados, etc.; y 2) "por actos administrativos en forma de leyes" entre los que se señalan los presupuestos, planes de carreteras y obras públicas, ferrocarriles, etc., etc.

La intervención del Poder Legislativo en estos actos, es según Esmein, "considerarlos demasiados graves para abandonarlos a la sola decisión del poder ejecutivo".

Veamos ahora el Poder Ejecutivo y la Administración.— Una vez dictadas por el poder Legislativo las leyes administrativas, le corresponde al Ejecutivo dar inmediata promulgación a éstas, publicándolas para que sean conocidas y obedecidas por los ciudadanos. Si algunos de estos no la acataren, el Poder Ejecutivo está investido del suficiente poder para sancionarlos por intermedio de sus autoridades. "Cuando el contenido de las leyes o reglamentos es administrativo, nos dice un autor, los actos que realiza el Ejecutivo son administrativos también, sin que dejen por eso, de ser actos de poder". Y concluye "De esta intervención del Poder Ejecutivo resulta la idea del poder administrativo la teoría de las llamadas "potestades administrativas".

Pero no vamos a creer que estas potestades (de mando, correctivas) no tienen límites. Estas únicamente pueden ejercerse según los preceptos legales; por este motivo el Poder Legislativo ejerce de acuerdo con principios jurídicos establecidos, un control o fiscalización sobre la Administración Pública; estando facultados para ello, en la investigación de si el Poder Ejecutivo obra de conformidad a la ley, o la infringe, por lo cual está autorizado para censurar los procedimientos y actos administrativos de los Ministros de Estado por ejemplo.

Acerca del Poder Judicial y la Administración, podemos únicamente decir que este poder interviene en caso de que los funcionarios representantes del Poder Ejecutivo (autoridades subalternas) infrinjan las leyes, interviniendo este poder—según los casos—en juzgar las contiendas de carácter civil o administrativo, siendo en este último, uno de los interesados el Estado que está representado "por el funcionario que no ajustó su conducta a los preceptos legales".

Ahora si voy a circunscribirme al estudio del Poder Legislativo y Ejecutivo en el Ecuador, de la elección de Ministros bajo el sistema Ejecutivo, y un ligero análisis al respecto de la Constitución de 1929.

El Poder Legislativo ecuatoriano, en su primera face, fué unicameral. Así en la primera Constitución dictada en 1830, nos encontramos con el artículo 21 que dice: "El Poder Legis-

lativo lo ejerce el Congreso de Diputados, que serán 10 por cada departamento".

El Estado del Ecuador, aclaro, lo componían los departamentos del Azuay, Guayas y Quito, en aquella época.

En la Constitución de 1835 se establece ya el sistema bicameral mediante el artículo 23 que dice: "El Poder Legislativo una de Senadores y otra de Representantes".

El sistema bicameral ha sido mantenido a través de la historia de nuestro Constitucionalismo, al cual se ha conceptualizado "como una garantía de acierto en la función legislativa y en la vigilancia de los actos políticos y administrativos del gobierno". Unicamente podemos señalar una excepción a lo dicho, y fué de Dn. Diego Noboa al dictarse la Constitución de 1850; y fué por la Asamblea Nacional, que constará de una sola Cámara, y de cuarenta y dos Diputados, a razón de catorce por cada antiguo departamento. La ley distribuirá entre las provincias el número de Diputados que a cada una corresponda".

La tesis del sistema unicameral ha sido planteada al ir a dictarse algunas Constituciones; así, la última de 1929—hoy derogada—patrocino la Comisión de Constitución de la Asamblea la adopción del sistema citado, y el cual fué rechazado casi unánimemente.

Las atribuciones generales de cada una de las Cámaras, o las que tiene en Congreso Pleno, están perfectamente señaladas en nuestra última Constitución mediante los artículos 39, 40 y 41 que se refieren a las atribuciones del Senado; y del artículo 45 correspondiente a la Cámara de Diputados; y de los artículos 50 y 51 que se refieren a las Cámaras Legislativas reunidas en Congreso.

Ciertas atribuciones que tiene el Poder Legislativo frente al Ejecutivo, ha ocasionado en nuestra vida política reciente, malestares intensos. Así tenemos por ejemplo, la elección de Ministros; la cual es verificada exclusivamente por el Presidente de la República; Ministros que son de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo de acuerdo con el artículo 83, inciso 6 que señala la Constitución tantas veces citada. Frente a ello, para equilibrar el posible despotismo del Ejecutivo se ha establecido el voto de *desconfianza* acordado por la Legislatura a

los Ministros de Estado; y de ésto tenemos varios ejemplos en los votos de desconfianza acordados por la Legislatura el año de 1933.

Si analizamos nuestra vida Republicana—comenzada desde el año 1830—nos daremos perfecta cuenta de las facultades omnimodas que tenían el Poder Ejecutivo, y que lo hacían a menudo convertirse en un tirano. Flores, Veintemilla, García Moreno, corroboran nuestro juicio ampliamente.

Referente a los Ministros elegidos por el Ejecutivo, podemos decir que estos únicamente eran "pálida sombra de funcionario sin derecho a iniciativas de ningún género, si estos no venían de la fuente madre del Ejecutivo".

Antes de seguir adelante veamos lo que es un Ministerio, y a quienes se denominan Ministros. Un Ministerio, según Velasco Calvo, puede definirse diciendo: "que es el organismo que dirige cada una de las secciones en que suele dividirse la actividad administrativa del Estado. Su número depende de razones históricas, circunstanciales y de oportunidad".

Hasta aquí el citado autor.

En el Ecuador existen actualmente 7 Ministerios: de Gobierno o del Interior, de Hacienda, de Obras Públicas, de Relaciones Exteriores, de Guerra Marina y Aviación, de Instrucción Pública, y de Previsión Social y Trabajo.

¿Qué son los Ministros? Los Ministros son considerados como los Jefes Superiores de los diversos ramos de la Administración que les señala su respectiva cartera. Su creación obedece a que es imprescindiblemente necesario dentro de la Administración, un jefe regulador de los servicios públicos nacionales.

Continuemos ahora nuestra exposición acerca del Poder Ejecutivo.

Para finalizar sobre este punto, solo nos falta decir que éste poder está ejercido por el Presidente de la República, quien fué elegido desde el comienzo de nuestra vida constitucional (1830) hasta 1858, por el Congreso. A partir de esta fecha—hasta la actualidad—es elegido mediante elecciones populares.

Hemos señalado a breves rasgos las arbitrariedades del Ejecutivo; y más concretamente—por ser mi tema de estudio—lo referente a la elección de Ministros bajo el sistema Ejecutivo.

¿Es conveniente la adopción de una reforma en este sistema? ¿Nos convendría más la adopción del sistema Parlamentario? ¿O nos es más conveniente el sistema de Gabinete?

Para responder categóricamente acerca de la conveniencia de cualesquiera de los citados; estudiémoslos ampliamente. Comenzemos pues con el *Sistema Parlamentario*.

Mencionado el sistema Parlamentario como un nuevo sistema para la elección de los Ministros, vamos a estudiarlo bajo dos aspectos: 1) Sus ventajas; 2) sus inconvenientes.

Pero ante todo veamos lo que es el Parlamento. Según Blume, el Parlamento puede definirse "como la colectividad de personas (representantes) que intervienen directamente en la vida del Estado". Es decir que es la asamblea deliberante de una nación, en la cual sus miembros están ligados por un móvil o interés: el bienestar colectivo.

No estaría demás consignar como dato histórico, que la cuna del Parlamentarismo fué Inglaterra, al dar representación el Rey Eduardo a las tres clases sociales existentes en aquella época (1295), o sean el clero, la nobleza y el estado llano o pueblo, con el deseo que estas le proporcionasen sus consejos y ayuda.

Habrá pues régimen Parlamentario, donde el pueblo contribuye con su voto en la elección de representantes, los que son sus intermediarios que van a las Cámaras a exteriorizar su voluntad. Podemos decir por esto, que el Parlamento es el órgano del Estado porque en él "se funden y armonizan los intereses y aspiraciones de las diferentes clases del pueblo". Y también por ser su misión fundamental "fiscalizar la gobernación del país, representando los verdaderos intereses del pueblo frente a los prejuicios de la burocracia del Poder Ejecutivo".

Como vemos esta es su sana y patriótica misión. Pero alrededor de ello, se ha levantado críticas en las que se quiere poner de relieve los inconvenientes que hay en la adopción de este sistema.

Uno de los puntos capitales de ataque, es la desconfianza a la labor que realizan las Cámaras; porque estas no dan casi siempre una resolución rápida a los problemas nacionales que interesan seriamente para la buena marcha del Estado. Dicen que únicamente se dedican sus miembros a poner de relieve sus cualidades oratorias, y sus ataques furibundos al Poder

Ejecutivo para sobresalir; preocupándose muy poco de los intereses nacionales. Por eso dice un autor al respecto, "que hubo un tiempo en que la palabra para muchos pueblos y para muchas clases sociales substituía a la acción. Hoy la acción arrastra a la palabra. Bueno es hablar, pero conviene actuar" queriendo dejar sentado con este comentario, el desprecio general que se profesa a este sistema.

Y puedo decir al respecto que hay en ello una buena dosis de justificación.

Para obviar este grave inconveniente se plantea la necesidad de una reforma en la parte pertinente a los Reglamentos de las Cámaras por los que se rigen; citando para ello a países como Francia, Bélgica y la Gran Breteña, donde el sistema Parlamentario viene constituyendo se puede decir—a través de generaciones—una realidad.

Y en lo referente a la intervención Parlamentaria frente al Poder Ejecutivo, se mociona por la restricción de las facultades de éste, las cuales la veremos más adelante.

Otro de los ataques al Parlamento es, —fuera de su método deliberativo—el considerarlo ineficaz como *método democrático*. Así dicen que únicamente van al Parlamento, individuos impopulares; lo que es contrario a la selección del personal político; sentando para remediar esto, únicamente los "métodos irracionales violentos" ya que debido a la agudización de la diferencia de clases, sería prácticamente imposible poder formar una coalición Parlamentaria en que estén presentes los verdaderos representantes del pueblo.

Ahora bien. Contra estas objeciones se han hecho las siguientes reflexiones acerca de la conveniencia de este sistema.

Burgess, tratadista americano, dice que "el régimen Parlamentario es un sistema admirable porque mantiene la armonía entre las diferentes ramas del Gobierno aún que sacrifica completamente la independencia del Poder Ejecutivo". Y termina manifestando que otra de las ventajas que presenta este sistema "es la mejor información del Poder Legislativo sobre todos los asuntos que ha de regular, por el hecho de estar presentes y tener voz en las Cámaras los Jefes de la Administración".

El Parlamentarismo constituye—según sus defensores—uno de los baluartes de avanzada, por medio del cual se hacen y se pueden hacer efectivas las reivindicaciones proletarias

genuinas; poniendo un autor como ejemplo del 1er. caso, la huelga de los mineros ingleses en el año de 1912; que fué solicitada por el Parlamento al hacerles justicia a lo que ellos solicitaban al decretar el principio del salario mínimo. Y en lo referente a lo que se puede lograr con este sistema, diré que depende nada menos que de la actividad y organización de los partidos de izquierda, para llevar a sus hombres representativos a las Cámaras. Esto debe ser el fin primordial de los partidos mencionados. El día en que las Cámaras estén integradas por una mayoría izquierdista (socialista) habremos ganado de un solo golpe la cima de una nueva orientación de contenido humano y social.

¿Qué se hace necesario para ello?

Sencillamente incrementar la campaña política y cultural a las masas para alejarla de prejuicios ancestrales y nocivos a su propio mejoramiento; hacerles ver la labor nefasta de los rufianes, clérigos y políticos profesionales, que aprovechan de su falta de civismo y de su propia ignorancia, para erigirse pedestales sobre sus propios hombros.

Decirles con Lincoln que "se puede, por algún tiempo, engañar a una parte del pueblo; más no es posible engañar indefinidamente a todo el mundo".

Alguien dirá—por ser un criterio generalizado—que la masa obrera desconfía del Parlamentarismo por la calidad de los representantes que van a ellas; y que por eso ellos no creen en las elecciones ni en el Parlamento. A esta afirmación puedo calificar de equívoca en cierto grado; porque los hechos que se suceden dependen exclusivamente a mi modo de ver, de la apatía con que se mira los torneos electorales, sabiendo que "las elecciones son un arma para obtener los fines que un partido busca".

Así vemos hoy que el partido socialista trata en todos los países, de llevar a las Cámaras a un mayor número de miembros afiliados a su bandera política; porque de ello depende exclusivamente el triunfo del ideal preconizado.

Deben ir a las Cámaras hombres preparados, como en Inglaterra por ejemplo, en que los hombres más ilustres y patriotas van a las Cámaras legislativas. Hombres que hagan valer su título de representantes de la Nación y del más elevado y conceptuoso Poder del Estado. Únicamente contando con esta clase de ciudadanos se puede remediar la degeneración de los

pueblos, porque no basta que estos tengan leyes justas, cuando existen funcionarios inescrupulosos que la delinquen.

Ahora bien. Acerca de las facultades del Parlamento con respecto al Poder Ejecutivo podemos decir que "el Parlamento no gobierna. Porque Gobierno Parlamentario no quiere decir gobierno ejercido por el Parlamento".

La misión del Parlamento es exclusivamente fiscalizadora—como ya lo dije anteriormente—de los asuntos referentes a la Administración; estando comprendido dentro de ello, la labor de los Ministros que tienen a su cargo—según el Ministerio que desempeñen—determinados asuntos administrativos que están bajo su estricta responsabilidad.

El Parlamento puede pues, obligar a los Ministros de Estado justificar su labor en los diversos ramos de la Administración de su jurisdicción; habiéndose establecido para ello en los países de régimen Parlamentario, la *interpelación*. De este modo el Parlamento ejerce una estricta vigilancia y control sobre las actividades del Poder Ejecutivo, para que éste no se llegue a convertir en un régimen despótico, es decir autoritario, como ha ocurrido entre nosotros.

Entre los países que tienen gobiernos Parlamentarios tenemos a Francia, Italia, Bélgica, Holanda e Inglaterra; en que el Presidente de la República en el primero y los Soberanos en los demás, gobiernan únicamente por medio de sus Ministros, los cuales son generalmente miembros del Parlamento y responsables ante las Cámaras por sus actos. Por demás estaría decir que Gobierno Parlamentario es aquel en que el Estado confiere al Poder Legislativo una intervención completa en la Administración; quedando el Poder Ejecutivo excluido de ejercer ninguna prerrogativa como las que existen en los gobiernos Presidenciales (EE. UU. por ejemplo), sin la respectiva aprobación del Parlamento.

En estos países de gobierno Parlamentario—Francia uno de ellos—la Cámara de Diputados puede obligar a dimitir al Presidente, si este nombrara a un Ministro que él no apoye; habiendo sido aceptado esto por los Mandatarios franceses, de que los Ministros deben hallarse "de acuerdo político con la mayoría de la Cámara"; y que en caso contrario, únicamente les queda el recurso de dimitir.

En Inglaterra está claramente especificada la responsabilidad colectiva de los Ministros ante el Parlamento; siendo res-

ponsables por sus actos gubernamentales mientras permanezcan en sus funciones; evitando de esta manera la tiranía que impediría ejercer valiéndose de sus altos cargos por lo cual es imprescindible que los Ministros de Estado posean la confianza del Parlamento; viéndose obligado por ello el Primer Ministro — que es nombrado por el Rey — a buscar siempre como colaboradores para la integración de su Gabinete, a miembros destacados del Parlamento.

Pongamos de relieve ahora — en lo referente a la responsabilidad ministerial — lo establecido al respecto en las Constituciones de algunos países de América; citando de manera especial lo que nuestra Constitución dice al respecto.

Pasemos a estudiar primeramente la nación Chilena; para lo cual me voy a permitir hacer una ligera historia de sus gobiernos y la tendencia de cada uno de ellos según sus respectivas épocas. Y con éste preámbulo entro en materia.

Chile, patria de Arturo Prat y Manuel Montt, de Gabriela Mistral y Serafín Dhelmar, obtuvo su emancipación de España en el año de 1810. De esta fecha, hasta el año 1833, se dictaron 8 Constituciones; en las cuales hubieron ensayos de federalismo que fracasaron debido a que regían gobiernos autoritarios.

La Constitución de 1833 — que ha durado 92 años — fué derogada únicamente en el año de 1925. Esta Constitución con ligeras reformas, ha sido la más enérgica de América según decir de un autor, en cuanto a sistema Presidencial. Adquiere trascendencia histórica y política el 2º período del gobierno del Presidente Manuel Montt (1858), quien tropezó con dificultades con el Congreso; quien le hizo fuerte oposición, siendo insuficiente el grupo de diputados que se llamó nacional o montino salvarlo de esta situación; por lo cual quiso dimitir, para luego transigir con la formación de un gabinete "de acuerdo con la mayoría opositora", siendo este paso un triunfo notable del Parlamentarismo Chileno; el cual con el transcurso de los años va a adquirir una preponderancia enorme, confirmada con el derrocamiento del Presidente Balmaceda, quien quiso ceñirse fielmente a los preceptos constitucionales del año 33.

Desde el año 1891, Chile se gobierna con mayorías Parlamentarias, hasta la promulgación de la nueva Constitución ocurrida en Setiembre de 1925. Esta Constitución, mató se puede decir, la preponderancia Parlamentaria Chilena; cons-

tituyéndose por medio de ella un sistema de gobierno rígidamente Presidencial.

Como dato de interés acerca del punto que estoy tratando —responsabilidad ministerial— debo manifestar que la Constitución de 1833 reconocía la existencia del Ministerio, y hacía responsable a los Ministros de los decretos que ellos refrendaban para que los actos del Presidente fueran válidos. Si los Ministros delinquían, había un procedimiento especial de acusación.

La Constitución de 1925, trae en el artículo 39 referente a las atribuciones de la Cámara de Diputados lo siguiente: Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: b) De los Ministros de Estado, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, atropellamiento de las leyes, por haberlas dejado sin ejecución y por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación. Estas acusaciones podrán interponerse mientras el Ministro estuviere en funciones y en los tres meses siguientes a la expiración de su cargo. Durante ese tiempo, no podrá ausentarse de la República sin permiso de la Cámara, o, en receso de esta, de su Presidente”.

Y en el artículo 42 referente a las atribuciones exclusivas del Senado, en el inciso II dice: “Decidir si ha o no lugar la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presente contra los Ministros con motivo de los prejuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto de estos, según los mismos procedimientos del número anterior. (Destitución del cargo, y ser juzgado con arreglo a las leyes por un Tribunal ordinario competente).

He citado estos dos artículos, porque veo que la Constitución Chilena es más explícita que nuestra Constitución última, en lo referente a responsabilidad Ministerial. En la próxima reunión de la Constituyente se debe especificar claramente las atribuciones de ambas Cámaras en lo que concierne a los Ministros. Los artículos que señalaba al respecto nuestra Constitución de 1929, los mencionaré más adelante.

Hoy, con la abolición de la preponderancia parlamentaria Chilena, el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 72 que señala las atribuciones del Presidente, nombra a su voluntad a los Ministros de Estado.

Antes de seguir adelante podemos decir de manera enfá-

tica que, existe apenas en América sistemas semiparliamentarios. Un tipo genuino de semiparliamentarismo es la que nos presenta la Constitución Peruana ratificada en 1920. Conocamos unos datos al respecto.

La primera Constitución del Perú fué promulgada el 12 de Noviembre de 1923. La forma de gobierno actual es Republicano, Democrático, Representativo según el artículo 68 de la Constitución de 1920. Acerca de esta Constitución en lo referente a los Ministros—los cuales son elegidos por el Presidente—voy únicamente a ampararme en los conceptos de los tratadistas Pérez Serrano y González Posada; quienes comentan que, “en lo referente a los Ministros y las Cámaras, se ha prescindido de la misión expresa del antiguo derecho de interposición, suspendiendo el mandato Parlamentario de los Ministros, pero permitiéndoles concurrir a los debates y exigencias que cuenten con la confianza de las Asambleas Legislativas”.

Antes de hacer el estudio del Constitucionalismo ecuatoriano, voy a exponer ligeramente el sistema Uruguayo y el Francés; considerándolos siempre bajo el punto de vista que estoy tratando; o sea de la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de la responsabilidad Ministerial.

La última Constitución Uruguayo (del 10 de Setiembre de 1917); trae una novedad para el constitucionalismo de casi todos los países del Continente, ya que el Poder Ejecutivo actual es de facultades más limitadas que las que se les atribuyen en otros países: Chile, Ecuador, Perú, señalo como ejemplos; existiendo hoy según los tratadistas ya citados “la originalísima organización del Poder Ejecutivo colegiado, con separación de atribuciones políticas y administrativas y con la participación de los partidos políticos en el Consejo de Administración que se crea al lado del Presidente de la República y con independencia de este”. Hasta aquí los tratadistas.

Ahora bien. El Consejo de Administración lo constituyen 9 ciudadanos elegidos mediante votación directa, es decir mediante comicios electorales populares, de los que generalmente salen representantes de varios partidos políticos, pues también se permite la intervención del partido en minoría, en el seno de ella.

Bajo su dirección tiene este Consejo los ramos de Instrucción Pública, Trabajo, Industria, Hacienda, Asistencia e Hi-

giene: considerados todos estos como de carácter puramente administrativo.

El Jefe del Ejecutivo tiene únicamente 4 Ministros: el de Guerra, Marina, de Negocios Extranjeros y del Interior. El comentario de este sistema lo dejo únicamente al ilustrado criterio de los que me escuchan, atreviéndome sencillamente a decir, que es un sistema ampliamente democrático digno de estudiarse para ver si es posible su adaptación en otros medios: en el nuestro por ejemplo.

Del sistema Francés podemos decir que es el tipo clásico de la República Parlamentaria, ya que ella ejerce el control político del gobierno mediante tres trámites conocidos con los nombres de *investigación, interrogación e interpelación*. Con el 1º ejerce el examen o control "de un acto determinado o del conjunto de una política", y con los dos restantes para obligar al gobierno o uno de sus miembros (Ministro) exponer sus actos y sincerar su conducta gubernamental.

Así el artículo 6 de las Leyes Constitucionales de 1875 y que actualmente siguen rigiendo dice: "Los Ministros son solidariamente responsables ante las Cámaras de la política general del Gobierno e individualmente de sus actos personales. El Presidente de la República es responsable solo en el caso de alta traición". Y en el artículo 12 dice lo siguiente: "Los Ministros pueden ser acusados por la Cámara de los Diputados por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo. En este caso son juzgados por el Senado".

Con lo cual doy por terminado este esbozo de análisis del sistema Francés.

Y ahora estudiemos nuestras disposiciones constitucionales en lo concerniente a la responsabilidad Ministerial; pues lo relacionado con los Poderes Legislativo y Ejecutivo ya lo hice anteriormente.

La primera Constitución del Ecuador fué dictada en 1830 a raíz de la separación de nuestro país de la Gran Colombia. Ella determinó únicamente la existencia de un Ministro de Estado, es decir fué unipersonal, aunque también se le dió atribuciones de Ministro al Jefe de Estado Mayor del Ejército; los cuales eran responsables, según el artículo 41 de dicha Carta, "por soborno, concusión y mala versación de fondos públicos". También se le aplicaba el artículo 36 que se refería a la responsabilidad del Jefe del Estado (infringir la Constitución,

atentar contra los otros poderes, impedir la reunión y deliberación del Congreso") etc., etc.

La 2ª Carta Constitucional (1835), establece ya la existencia de 3 Ministros Secretarios de Estado: uno del Interior y Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y el último de Guerra y Marina. La responsabilidad de los Ministros es la misma que señala la Constitución anterior; pero agregándose—fuera de la sanción política: destitución—las penas civiles y criminales a que hubiere lugar, según lo especifica el artículo 28 de esta Constitución.

En la Carta de 1850, se anota como reforma introducida, el haberse dictado el artículo siguiente: "Los Secretarios de Estado no podrán salir del territorio de la República un año después de separados de su destino, a menos que obtengan permiso de la Asamblea Nacional, o en su receso, del Consejo de Estado". Y así llegamos al periodo Garciano, que según el autor del "DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO" dice que "en ninguna época se hizo efectiva la responsabilidad de los funcionarios y empleados subalternos, como bajo los ojos escrutadores y la mano de hierro de García Moreno en su estado teocrático".

En la Carta de 1906, bajo la Presidencia del General Eloy Alfaro, va a fijarse el procedimiento a seguirse en lo relativo a la censura de un Ministro—lo que no estaba antes incorporado a las leyes—el cual se podía verificar de dos maneras: por intermedio del Consejo de Estado, o por medio de denuncias que hiciera un ciudadano a la Cámara de Diputados la que investigaba y remitía a la Cámara del Senado para su juzgamiento.

Una de las prerrogativas de ambas Cámaras reunidas en Congreso, lo determinaba el artículo 56 inciso 6 que dice así: "Las Cámaras se reunirán en Congreso: Para examinar alguno o algunos de los actos oficiales de los Ministros Secretarios de Estado y censurarlos, si hubiere motivo para ello". Y en caso de censura, el artículo 92 dice: "El Ministro o ministros que hubieren sido censurados por el Congreso, no podrán encargarse nuevamente de ninguna cartera, durante dos años". A este respecto vuelve a citar al mismo autor, con este docto criterio. "La necesidad de dar más fuerza de vigilancia al Congreso y mayor amplitud a la responsabilidad del Ejecutivo, inspiraron la adopción de la censura. De esta manera la conducta oficial íntegra de un Ministro estaba sujeta a examen y sanción, aunque no hubiese en ella crimen o delito"

Y finalmente llegamos a la última Constitución ecuatoriana: la de 1929.

Esta Constitución, fuera de los procedimientos citados para la tramitación de la censura a los Ministros, se estableció además el *voto de desconfianza*, el cual debe ser presentado por 5 legisladores; en contraposición al voto de censura en que un solo representante puede solicitarlo. La aplicación del voto de desconfianza tuvo su efecto contra gabinetes formados por el Presidente de la República en 1933, durante el período de lucha entre la Legislatura y el Ejecutivo, demostrándonos la clase de arma que era el citado voto esgrimido por el Congreso y que terminó con la renuncia del Primer Magistrado de la Nación Dn. Juan de Dios Martínez Mera. Hubieron 7 Gabinetes defenestrados en el lapso de esta lucha entre los dos Poderes.

¿Qué conclusión podemos sacar de ello? ¿Iremos al Parlamentarismo con la reunión de la Nueva Constituyente? Es conveniente este sistema al Ecuador en el cual los Ministros deban ser nombrados por el Parlamento?

Sentar un juicio rotundo, es superior a mis fuerzas intelectuales. Quiero únicamente sugerir: Y a ello voy.

He tratado de exponer para el desarrollo de esta tesis, el mayor número de datos en pro y contra del Parlamentarismo. Igualmente he narrado y formado mis juicios sobre nuestra realidad social y política. Si he estado un poco pesimista al esbozar la realidad política nacional, no por eso he tratado de desconfiar del grado cultural y democrático del pueblo ecuatoriano.

Creo que al país no le hacen falta hombres ilustres y patriotas. Ya es hora de ir preparando un nuevo horizonte de responsabilidades democráticas. Para ello es necesario la vigilancia y fiscalización de un Poder moderador, no despótico, del Poder Ejecutivo. Y este es el Poder Legislativo. Facultándosele el nombramiento de los Ministros de Estado, se controlaría mejor la Administración. Y así eliminaríamos tantos desaciertos y decapitaríamos la ambición de los "círculos políticos" por la obtención de Ministerios. Pues allá irían únicamente los más capacitados. Aquellos que el Parlamento juzgue mejores. Y que se responsabilicen de sus actos frecuentemente ante las Cámaras.

Lo que no ocurre la mayor de las veces cuando elige cola-

boradores el Primer Magistrado. Por ello hemos visto desfilar en nuestro escenario político, a tantos hombres ineptos.

Se dirá que existen inconvenientes poderosos para que nos encaminemos a la adopción del sistema Parlamentario por la falta de estructuración de los partidos políticos y la casi nula conciencia electoral del ciudadano sufragante, siendo por este motivo fácil víctima de los círculos políticos influyentes que dominan al país. Si ese es el mal que nos aqueja, que venga la terapéutica inmediatamente. Preparemos desde la escuela en la formación de verdaderos ciudadanos. Y por medio de conferencias sustentadas en tribunas y a través del radio, comencemos a realizar una cruzada de educación cívica en el país. No esperemos que las reformas electorales cambien esta situación; pues pienso con Joaquín Costa cuando dice: "Se reformará la ley electoral, y el resultado de las elecciones no será distinto de como al presente (se refiere al fraude). Lo que hay que hacer es al elector; lo que hay que reformar es al gobernante".

Ensayemos la forma Parlamentaria. Chile la tuvo desde el año 1858 hasta el año de 1925.

Vigoricemos los partidos de izquierda del país para ello. De esta manera irían hombres justos a las Cámaras. Y no tendríamos por qué asustarnos. Porque ya no existiría el Parlamentarismo agresivo formado por clérigos y caciques ambiciosos.

Ensayemos. De esta manera nos daríamos cuenta del nivel exacto de la democracia ecuatoriana.

Ahora voy a exponer brevemente el *Sistema de Gabinete* para la elección de los Ministros de Estado.

¿En qué consiste este sistema?

Se denomina sistema de Gabinete, cuando hay una coincidencia de voluntades entre el Parlamento y la reunión de todos los Ministros, con el Primer Magistrado de la Nación. Es decir que, los Ministros son nombrados por el Parlamento; los cuales deben guardar una coincidencia de ideas u opiniones en la labor conjunta que van a desempeñar de mutuo acuerdo con el Presidente de la República. En caso de que no existiera esta coincidencia de criterios, los disconformes renuncian sus carteras, pues es necesario que se aunen las tendencias de la Cámara con las del jefe del Estado.

Es un sistema, como se vé, juzgado bajo el punto de vista

ideológico de cada uno, casi imposible; pues nunca un Ministro Liberal va a estar de acuerdo con la labor a desarrollar por su colega conservador, ni éste con la de un socialista.

No quiero extenderme mayormente en el sistema de Gabinete, porque, como hemos visto, la elección de Ministros bajo este sistema, lo verifica el Parlamento; y todo lo que se diga al respecto, está ya precisado en el amplio estudio que hice del sistema Parlamentario.

Ahora bien. Según lo expuesto en los párrafos que anteceden acerca de los Tres sistemas Constitucionales para la elección de los Ministros de Estado, debo advertir que según el sistema científico jurídico actual, los funcionarios del Poder y los poderes clásicos del Estado se correlacionan entre sí, pero guardando armonía e independencia entre uno y otro. La idea de los poderes clásicos independientes y absolutos, están hoy en plena y completa revisión ante los avances sociales y el progreso de los pueblos, sin que pueda actualmente comprenderse ni explicarse como uno de los poderes aislados, va a interpretar y menos a satisfacer convenientemente los intereses y las necesidades colectivas.

Por ésto, el sistema Ejecutivo en el nombramiento de Ministros, es la proclamación de la voluntad única del Jefe del Estado; haciendo que su criterio prime sobre muchos anhelos y tendencias de los núcleos sociales. Pero frente a este sistema de absorción de facultades, se desarrolla dentro de todos los regimenes políticos una tendencia constructiva orgánica que procura conexionar más y mejor, a los pueblos por sus respectivos representantes.

Si el sistema Parlamentario tiene sus defectos, posee en cambio este atributo fundamental que le capacita para resolver mejor los problemas políticos y sociales, que no los resuelve el sistema meramente Ejecutivo. La labor en cada país debe estar dirigida hacia una ordenación de fuerzas que supriman o aminoren esos efectos, tomando en cuenta el grado cultural, económico, jurídico y social de los pueblos.

Noviembre, 1935.

He dicho.

BIBLIOGRAFIA.

- DERECHO POLITICO II TOMO. — ADOLFO POSADA.
LOS POLITICOS. — LUIS DURAN Y VENTOSA.
ANOTACIONES SOBRE DERECHO POLITICO — ADMINISTRATIVO COMPARADO. — GUSTAVO ARBOLEDA.
CIRUGIA POLITICA. — ENRIQUE PEREZ.
DERECHO POLITICO INGLES. — EMILIO M. TERAN.
EL PARLAMENTO. — COURTENAY P. ILBERT.
LAS IDEAS POLITICAS CONTEMPORANEAS. — HERMANN HALLER.
CIENCIA POLITICA Y DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. — BURGESS.
DERECHO ADMINISTRATIVO. — FRITZ FLEINER.
DERECHO ADMINISTRATIVO. — RECAREDO F. DE VELASCO CALVO.
LOS ULTIMOS SIETE AÑOS. — OSCAR EFREN REYES.
EVOLUCION POLITICA DEL ECUADOR. — DANIEL B. HIDALGO.
DERECHO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO. — RODRIGO JACOME.
CONSTITUCIONES DE EUROPA Y DE AMERICA. — PEREZ SERRANO Y GONZALEZ POSADA.
DERECHO ADMINISTRATIVO. — ROYO VILLANOVA.
CONSTITUCIONES DEL ECUADOR.