

CAPÍTULO X EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE AUSTRALIA

- 10.1 El Parlamento
- 10.2. El Ejecutivo
- 10.3. Parlamento y gobierno
- 10.4. Sistema electoral

CAPÍTULO X

EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO DE AUSTRALIA

10.1 *El Parlamento*

10.1.1. *Composición*: El Parlamento de la Comunidad Australiana es un órgano complejo compuesto por la Corona, representada por el gobernador general; el Senado y la Cámara de Representantes. Se usa la fórmula acostumbrada “la reina en el Parlamento” para designar las prerrogativas reales en el campo legislativo, que en la realidad ejerce el Gabinete.

10.1.2. *Cámara de Representantes*: La Cámara de Representantes es el órgano del cual emana el gobierno y ante el cual es éste responsable. Proviene de la elección popular y desempeña las facultades legislativa y financiera; estas últimas no le son exclusivas sino las comparte con el Senado.

i) *Integración*: La Constitución australiana prevé (art. 24) que la Cámara esté compuesta por representantes directamente elegidos por el pueblo de la Comunidad. De su composición original de 74 representantes, la Cámara alcanza hoy 125. La distribución actual es como sigue: Nueva Gales del Sur 45, Victoria 34, Queensland 18, Australia del Sur 12, Australia Occidental 9, Tasmania 5, Territorio Norte 1, y Capital Federal 1.

ii) *Duración*: Cada Cámara de Representantes dura tres años, pero puede ser disuelta en cualquier tiempo por el gobernador general (art. 28).

Las disoluciones de la Cámara —distintas de las propiciadas por la llegada del término constitucional— son extremadamente raras en Australia.

Todo miembro de la Cámara de Representantes tiene el derecho de renunciar a su cargo (art. 37). La plaza de un miembro queda también vacante si éste falta durante dos meses consecutivos en un mismo periodo de sesiones sin el consentimiento de la Cámara (art. 38). Las vacantes se cubren por medio de elecciones parciales.

iii) Organización: Australia sigue también el esquema de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña para organizar su propia Cámara baja.

— El *speaker* es electo por la Cámara antes de proceder al despacho de cualquier asunto (art. 135). Son sus funciones principales presidir aquélla, ser el canal de comunicación con los demás órganos del Parlamento, regular el orden y los procedimientos internos y proteger los derechos de las minorías. La imparcialidad del *speaker* es una regla que se observa estrictamente. Sin embargo, a semejanza de lo que ocurre en Canadá, la separación del *speaker* de sus intereses partidistas no se ha dado en Australia en la misma medida que en Gran Bretaña. El cargo cambia de titular con los cambios de gobierno, y pasa a ser una posición ganada por el partido mayoritario. A diferencia de su colega británico, se considera en ocasiones con todo el derecho de asistir a las reuniones parlamentarias de su partido. No goza del privilegio de presentarse solo a las contiendas electorales en su distrito sino, por el contrario, el partido de oposición invariablemente le enfrenta su propio candidato. Por último, algunos *speakers* australianos asisten con voz y voto cuando la Cámara sesiona en Comité, práctica del todo contraria a la tradición de Westminster; la justificación de tal actitud se funda en la tesis de que un distrito no puede quedar sin representación en un asunto determinado.

Durante la ausencia del *speaker* la Cámara de Representantes puede escoger algún miembro para desempeñar sus funciones (art. 36). El *speaker* no interviene en los debates y no tiene voto más que en caso de empate (art. 40).

— Hay también varios oficiales, siguiendo el modelo clásico: oficial de la Cámara, sargento de armas y *speaker* adjunto, desempeñando las mismas funciones que sus colegas en Westminster y Ottawa.

— Los “grupos parlamentarios”, gobierno y oposición, actúan en la forma acostumbrada pero con peculiaridades derivadas de la estructura partidista australiana.

El primer ministro nombra siempre un adjunto que actúa durante sus ausencias. El líder de la oposición nombra también un adjunto.

Hay en Australia cuatro partidos políticos significativos: Partido Laborista, Partido Liberal, Partido del Campo y Partido Demócrata Laborista (hasta muy recientemente ha adquirido alguna relevan-

cia el Partido de Australia). De ellos sólo el laborista logra una mayoría que le permite gobernar solo; el Liberal puede gobernar en coalición con el Partido del Campo y de hecho la unión entre ambos es permanente (ver cuadro XII). Tradicionalmente el gobierno liberal-del campo tiene como primer ministro al líder liberal y como viceprimer ministro al líder del Partido del Campo. Sin embargo, cuando están en la oposición el Partido Liberal reconoce como líder adjunto a uno de sus propios miembros.

Hay también la costumbre del “Gabinete Sombra” formado por la oposición para adecuarse a su carácter de “gobierno alterno”. Se asignan así a los miembros de aquélla sectores de problemas, que coinciden con los ministeriales.

Por último, los cargos de primer ministro y de líder de la mayoría en la Cámara de Representantes están formalmente separados y se ocupan invariablemente por personas distintas.

– Comités: Hay comités de la Cámara de Representantes, establecidos para conocer de los siguientes asuntos: Imprenta, Biblioteca, Cámara (administración y servicios internos), Difusión, Órdenes y Privilegios. Conjuntamente con el Senado se mantienen los comités de Obras Públicas y Cuentas Públicas. La Cámara acostumbra formar otros comités para tratar asuntos especializados. Cada comité tiene un presidente.

10.1.3. *El Senado*: La Cámara Australiana de Senadores está estructurada como una representación de los estados componentes de la federación y tiene carácter representativo derivado de la elección popular.

i) Integración: Dispone la Constitución que el Senado se compondrá de senadores por cada estado, elegidos directamente por los habitantes de los mismos, votando como una sola circunscripción electoral (art. 7).

Originalmente la Constitución previó, hasta que el Parlamento no dispusiera otra cosa, seis senadores por cada estado. El Acta de Representación de 1948 elevó dicho número a diez. El Acta Electoral de 1974 asignó dos senadores a la Capital Federal y dos al Territorio Norte.

ii) Duración y organización: La Constitución australiana prevé (art. 7º) que los senadores serán electos por un término de seis años. La Cámara quedó dividida, desde los inicios de la federación, de manera que se va renovando por mitades cada tres años (art. 13).

Por lo que se refiere a las plazas que quedan vacantes antes de la expiración del periodo de servicio de un senador, las Cámaras del Parlamento del estado respectivo, sesionando y votando juntas, eligen una persona para que desempeñe el cargo hasta la expiración del término o bien hasta la elección de un sucesor, cualquiera de las dos alternativas que ocurra primero. En caso de que dichas cámaras no estén reunidas, el gobernador del estado, con el acuerdo del Consejo Ejecutivo nombra a una persona para que desempeñe el cargo hasta el comienzo del siguiente periodo de sesiones del Parlamento del estado o bien hasta la elección de un sucesor, cualquiera de las dos alternativas que ocurra primero (art. 15). En torno a estas normas se había venido conformando la costumbre constitucional de que se nombrara invariablemente para ocupar el cargo a un miembro del mismo partido político del senador cuya ausencia provocó la vacante. De este modo, los estados respetaban la voluntad del electorado expresada en las últimas elecciones. Sin embargo, la práctica no fue seguida por el gobierno y Legislatura de Nueva Gales del Sur dominados por el Partido Liberal; en febrero de 1975 nombraron un independiente para ocupar una vacante laborista con el exclusivo propósito de debilitar la posición del gobierno laborista en el Senado.

Un senador puede renunciar a su cargo (art. 19) o ser removido del mismo si se ausenta sin consentimiento del Senado por dos meses consecutivos (art. 20).

Antes de proceder al despacho de cualquier otro negocio, el Senado escoge a uno de sus miembros como presidente. El presidente cesa en sus funciones si deja de ser senador; puede ser removido de su cargo por voto de la Cámara o puede renunciar al mismo (art. 17).

En ausencia del presidente, la Cámara escoge a un senador para desempeñar las funciones respectivas (art. 18).

El presidente del Senado es el director de los debates e interpreta y explica las órdenes permanentes relativas a los procedimientos internos.

Hay en el Senado, desde luego, el Partido del gobierno y el de la oposición. Cada uno de ellos tiene un líder y un líder adjunto.

Hay dos comités de la Cámara de Senadores previstos en las órdenes permanentes: el de Regulaciones y Ordenanzas y el de Disputas Electorales y Calificaciones.

Existen otros comités formados por la propia Cámara, por resolución de la misma y que atienden materias legislativas diversas:

Salubridad y Bienestar Social, Medio Ambiente Social, Industria y Comercio, Educación Ciencia y Artes, Asuntos Exteriores y Defensa, Asuntos Constitucionales y Legales, Operaciones financieras y gubernamentales. Otros tratan asuntos muy especializados.

Conjuntamente con la Cámara de Representantes mantiene los comités de Obras Públicas y Cuentas Públicas.

10.1.4. *Situación del Senado con respecto a la Cámara de Representantes*: El Senado tiene en materia legislativa y financiera esencialmente las mismas facultades que la Cámara de Representantes. Por una parte, no está disminuido como la Cámara de los Loes en Gran Bretaña y por la otra no goza, como su modelo norteamericano, de la facultad exclusiva para aprobar los tratados y los nombramientos de determinados altos funcionarios federales.

De acuerdo con la ortodoxia del sistema parlamentario, la responsabilidad política del gobierno se da con exclusividad en la Cámara de Representantes y, por tanto, carece el Senado de control político directo. Pero sí ejerce una eficaz función equilibradora.

Según el artículo 53 de la Constitución, los proyectos de ley relativos a ingresos e impuestos no pueden originarse en el Senado. Tampoco puede el Senador alterar —sino devolver con las observaciones respectivas a la Cámara de Representantes— los proyectos de ley relativos a ingresos e impuestos o cualquiera que implique alguna carga tributaria para el pueblo. Pero la facultad que goza para no aprobar dichas leyes es ya de suyo suficiente como eficaz contrapeso a la Cámara de Representantes y al gobierno mismo. Si la actitud de la Cámara de Senadores es contraria a la de Representantes, en tal forma que el proceso legislativo quede obstruido, la Constitución australiana prevé el mecanismo de la “doble disolución”. Es ésta una facultad que tiene el gobernador general, pero que de hecho ejercita por consejo del primer ministro y que consiste en disolver ambas cámaras a fin de dejar la solución del problema al criterio del electorado. Si después de dicha disolución continúa la obstrucción, el gobernador general convoca una reunión conjunta de ambas cámaras, donde, dado el mayor número de representantes es de esperarse que el criterio de éstos prevalezca.

La doble disolución es uno de los mecanismos más interesantes de la Constitución australiana y de ahí que convenga transcribir la disposición constitucional con sus supuestos y consecuencias respectivas. Dice el artículo 57:

Si la Cámara de Representantes aprueba algún proyecto de ley, y si el Senado lo rechaza o se abstiene de aprobarlo, o lo aprueba con reformas que la Cámara de Representantes no acepta; y si después de un periodo de sesiones, o en el siguiente, lo vuelve a aprobar, con o sin las reformas que le hayan sido hechas, sugeridas o aceptadas por el Senado, y éste lo rechaza o se abstiene de aprobarlo o lo aprueba con reformas que la Cámara de Representantes no acepta, entonces el gobernador general podrá disolver el Senado y la Cámara de Representantes simultáneamente.

Tal disolución no se verificará dentro de los seis meses anteriores a la expiración del término constitucional de la Cámara de Representantes.

Si después de tal disolución la Cámara de Representantes aún aprueba la ley propuesta, con o sin las reformas que le hayan sido hechas, sugeridas o aceptadas por el Senado, y éste la rechaza o se abstiene de aprobarla, o la aprueba con reformas que la Cámara de Representantes no acepta, el gobernador general podrá convocar a una sesión conjunta de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes.

Los miembros presentes en dicha junta podrán deliberar y votarán juntos sobre el proyecto de ley, tal y como fue propuesto la última vez por la Cámara de Representantes y sobre las reformas, si las hay, que hayan sido hechas por una Cámara y no aceptadas por la otra, y cualquiera de tales reformas que hayan sido aprobadas por la mayoría absoluta del Senado y de la Cámara de Representantes serán tomadas como si se hubiesen efectuado; y si el proyecto de ley, con las reformas así efectuadas es ratificado por mayoría absoluta o por la totalidad de miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, deberá ser considerado como aprobado definitivamente por ambas Cámaras del Parlamento y será entregado al gobernador general para la sanción de la Reina.

Es en esta posibilidad de obligar al primer ministro a pedir la disolución de las Cámaras y por consiguiente someterlo a los azares de una elección, donde radica el verdadero poder del Senado y su papel "equilibrador".

La medida de la eficacia de la intervención del Senado debe, sin embargo, considerarse no tanto en sus facultades formales sino en el contexto de los partidos políticos que actúan en el Parlamento. Si el partido que controla la cámara baja tiene mayoría en el Senado, la obstrucción legislativa simplemente no se da o, de presentarse, no conduce a la doble disolución sino a negociaciones en el seno del mismo partido. Pero dada la renovación por mitades del Se-

nado, es perfectamente posible que una Cámara de Representantes que manifiesta la voluntad actual del electorado se encuentre con que tendrá que sobrellevar a un Senado que representa, en una mitad, la voluntad electoral manifestada tres años antes. En tales circunstancias, el Senado puede efectivamente ser un opositor al gobierno.

En la historia de la federación se registran tres dobles disoluciones y una sesión conjunta de ambas Cámaras para salir del *impasse*. En 1914, el gobierno Cook obtuvo la doble disolución sobre la base de que el Senado obstruía la abolición de la preferencia a los trabajadores sindicalizados en empleos de la Comunidad; al celebrarse las elecciones, el gobierno resultó derrotado y el Partido Laborista obtuvo la mayoría en ambas cámaras. En 1951, el gobierno Menzies obtuvo una doble disolución ante la actitud del Senado frente al proyecto para reestructurar el Consejo del Banco de la Comunidad; el Senado envió el proyecto a un comité especial, lo que desde el punto de vista del gobierno cumplió con el supuesto de que habiéndose enviado el proyecto al Senado éste “se abstuvo de aprobarlo”. La disolución fue duramente criticada por la oposición laborista, pero no impidió el triunfo de la coalición Liberal-del Campo y el control por ella de las dos Cámaras.

En 1974 el gobierno laborista de Whitlam tenía mayoría en la Cámara de Representantes pero no en el Senado. Este último, dominado por la oposición Liberal-del Campo, rechazó seis proyectos de ley que contenían reformas electorales, un programa de salubridad pública y la constitución de una agencia nacional para el manejo de la minería y del petróleo. Además, amenazó con rechazar la provisión de recursos financieros para el gobierno (*Supply Bill*), por vez primera en la historia de Australia. El primer ministro obtuvo la doble disolución el 10 de abril. En las elecciones celebradas el 18 de mayo, los laboristas obtuvieron de nuevo la mayoría en la Cámara de Representantes pero de nuevo la oposición ganó el control del Senado. Convocado el nuevo Parlamento, durante el mes de julio, el Senado volvió a rechazar los proyectos, por lo que el gobernador general convocó el 6 de agosto la sesión conjunta prevista en los dos últimos párrafos del artículo 57. El mayor número de representantes laboristas logró la aprobación de los proyectos que, sancionados conforme a la Constitución, se transformaron en leyes.

En los tres casos citados, la situación política crítica que provocó la doble disolución se debió a la diferente composición de ambas cámaras, cada una con la mayoría de un partido distinto.

10.1.5. *La reina en el Parlamento:* Tiene la Corona las facultades teóricas de convocar y reunir, prorrogar y disolver el Parlamento, así como de otorgar su sanción a los proyectos que provengan de las Cámaras para que puedan tener el carácter de leyes. Estas facultades se ejercitan a través del gobernador general y de hecho las desarrolla el Gabinete.

El gobernador general está obligado a reunir al Parlamento a más tardar treinta días después del indicado para el regreso de las órdenes electorales respectivas. Hay un periodo de sesiones del Parlamento, por lo menos una vez al año y no deben transcurrir más de doce meses entre la última sesión de un periodo y la primera del siguiente (artículos 5º y 6º).

La facultad de disolución se ejercita de acuerdo con la ortodoxia del sistema. En los primeros tiempos del Parlamento, las solicitudes para disolución de la Cámara de Representantes (y de la mitad del Senado) fueron negados por el gobernador general respectivo. Las únicas tres solicitudes de doble disolución han sido concedidas.

La sanción real establecida constitucionalmente (artículo 58) es un mero formulismo.

10.1.6. *Facultades del Parlamento:* Las facultades del Parlamento son aquellas que se ejercitan sucesivamente por ambas cámaras y son la legislativa y la financiera.

El Parlamento australiano carece de facultades constituyentes ya que no es “soberano”, según quedó explicado (capítulo octavo).

Las etapas por las cuales pasa un proyecto legislativo para convertirse en la ley son, en esencia, las que pasa un proyecto público en Westminster, según quedó detallado (capítulo tercero). Igualmente se estudió ya la competencia del Parlamento al analizarse la distribución de competencias en el Estado federal australiano (capítulo octavo).

Por último, la facultad financiera es compartida por ambas cámaras del Parlamento, según quedó visto (inciso tercero de la sección primera del presente capítulo).

Hay, sin embargo, ciertas limitaciones constitucionales o prácticas a las facultades del Parlamento en el ámbito financiero que es pertinente comentar. La principal de ellas es la “Conferencia de

los Premieres” reunión del primer ministro de la Comunidad con los primeros ministros de los estados, en la cual se discute y prácticamente se decide la asignación de recursos federales a cada uno de los estados. Otra es el Consejo de Préstamos (basado en un acuerdo financiero sancionado por el artículo 105-A de la Constitución), que fija los montos de los empréstitos anuales y su distribución entre la Comunidad y los estados. Por último, la Comisión Federal de Transferencias recomienda los traspasos de dinero hechos por la Comunidad a los estados. En los casos citados, el gobierno federal, a través de una serie de negociaciones, acomoda los intereses federales y estatales y presenta la solución lograda al Parlamento, quien actúa como un simple registrador de la misma.

10.1.7. *Facultades exclusivas de la Cámara de Representantes:* Corresponde a la Cámara de Representantes el control del gobierno; la responsabilidad individual y colectiva del ministerio se da ante ella. Es costumbre que a ella pertenezca el primer ministro. Así, John Gorton, miembro del Senado, al obtener el cargo en 1968, buscó de inmediato ganar un escaño en la cámara baja. También es costumbre que a ella pertenezca una buena parte de los ministros.

10.1.8. *Privilegios parlamentarios:* Como herencia del constitucionalismo británico existen los privilegios de libertad de expresión en el debate y prohibición de arresto.

Dice al respecto el artículo 49:

Las facultades, privilegios e inmunidades del Senado y de la Cámara de Representantes, de sus respectivos miembros y de los comités de cada cámara serán las que declare el Parlamento y hasta que lo haga serán los de la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido y sus miembros y Comités, al establecimiento de la Comunidad.

Se ha entendido que los privilegios parlamentarios han venido evolucionando en la misma medida que en la Cámara de los Comunes en Londres, la cual sigue siendo obligada referencia en esta materia.

10.1.9. *Delegación legislativa:* El Parlamento australiano, al igual que el británico y el canadiense, tiene la posibilidad de delegar la facultad legislativa en el órgano ejecutivo.

El Parlamento delega la facultad en un ministerio determinado que elabora reglas estatutarias (reglamentos) que son aprobados y

promulgados por el gobernador general en Consejo; dichos reglamentos delegan a su vez a los ministros la facultad de expedir órdenes que valen con su sola firma. Una ley, el Acta de Interpretación de Actas, detalla el procedimiento de elaboración de los mismos y sus reglas.

El control de la legislación delegada es doble: judicial y legislativo. Las Cortes tienen la facultad de determinar si los reglamentos o las órdenes están o no ajustados a las facultades dadas por el Parlamento en sus leyes y, además, habiendo una constitución o norma suprema, si las normas creadas en virtud de la delegación se ajusten o no a las que le son superiores en jerarquía.

Otro procedimiento de control consiste en someter al Parlamento el reglamento o la orden que se considere fueron más allá del marco legal establecido, a fin de que por ley posterior se corrija el vicio; en el Senado hay un Comité Permanente de Reglamentos y Ordenanzas para dictaminar dichos casos y someterlos al Parlamento en conjunto.

10.2. *El Ejecutivo*

10.2.1. *Gobierno y Gabinete*: El gobierno está formado por el primer ministro y los demás ministros. Por lo general, cada uno de estos últimos está al frente de un departamento, aunque es usual el nombramiento de ministros sin cartera para auxiliar a alguno de los otros.

No contiene la Constitución australiana normas escritas en relación al Gabinete, por lo cual las reglas relativas a éste son puramente consuetudinarias y cambian, incluso, según el partido que esté en el gobierno.

El Partido Liberal sigue el modelo clásico británico. A partir de 1956 sólo forman parte del Gabinete aquellos ministros designados por el primer ministro para tal propósito. El nombramiento de los componentes del Gabinete es facultad indiscutible del primer ministro, sujeto a las limitaciones tradicionales (importancia del ministerio, influencia de los ministros, habilidad parlamentaria y prestigio) más las derivadas del carácter federal del Estado australiano.

El Partido Laborista, por el contrario, identifica al Gabinete con el gobierno, de modo que aquél está formado por todos los ministros. Es el *caucus* del partido, o sea el conjunto de la totalidad de los miembros laboristas en ambas cámaras del Parlamento, quien

nombra y remueve a los ministros, aunque la asignación de carteras respectivas la hace el propio primer ministro.

La costumbre constitucional requiere, según se vio, que el primer ministro y la mayor parte de los ministros del Gabinete pertenezcan a la Cámara de Representantes, por tener ésta en exclusividad el control político; en el seno del Gabinete debe haber siempre algunos senadores y, por fuerza, el líder del partido del gobierno en el Senado; es regla, además, que estén en él representados todos y cada uno de los estados de la federación, por lo menos con un ministro cada uno.

Las funciones del Gabinete son las tradicionales: determinación de la política que habrá de ser sometida al Parlamento, el supremo control del ejecutivo nacional y la coordinación general entre los diversos departamentos.

Para lograr la coordinación necesaria entre las tareas administrativas se ha recurrido al sistema de comités con bastante éxito. Parecen los gabinetes australianos acercarse mucho a la experiencia canadiense a este respecto. Cuenta el Gabinete con un secretariado.

10.2.2. *El primer ministro*: La Constitución australiana no se refiere en su texto al primer ministro. Todas las normas relativas al cargo son de derecho consuetudinario.

El gobernador general nombra primer ministro al líder del partido político que ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes. En los primeros años de la federación, en que ningún partido obtenía dicha mayoría, el nombramiento solía recaer en la persona que pudiera obtener el apoyo necesario. Al desarrollarse la “coalición” entre los partidos Liberal (con sus diversas denominaciones) y del Campo, la regla se entendió en el sentido de nombrar al líder del partido mayoritario dentro de la misma (ver cuadro XII), de manera que, cuando gobierna dicha coalición, el primer ministro es el líder liberal; los líderes del Partido del Campo: Page (1939), Fadden (1941) y McEwen (1967-1968), fueron primeros ministros durante cortos periodos, mientras se clarificó el liderazgo de los liberales. En cambio no se ha presentado problema con los laboristas a partir de 1910, ya que en todas las elecciones que han ganado han obtenido la mayoría absoluta.

Excepto los casos de Hughes (1923), Menzies (1941), Forde (1945) y Gorton (1971), que renunciaron por divisiones internas en su partido o en la coalición, los primeros ministros han venido

terminando su gobierno paralelamente a la disolución del Parlamento y a la victoria electoral de sus rivales o a la pérdida del control de la Cámara de Representantes (situación común en los nueve primeros años de la federación). Ha habido casos de retiro (Barton 1903, Fisher 1915 y Menzies 1963) y muerte durante el desempeño del cargo (Lyons 1939, Curtin 1945 y Hoyt 1967).

El primer ministro puede, si lo desea, tomar otra cartera. Goza de gran poder como depositario de la prerrogativa real, líder de su partido y presidente del Gabinete. Su situación, sin embargo, varía, no sólo en razón de los factores personales involucrados sino también del partido al cual pertenece.

En los dos partidos, la selección del líder se hace por votación del "grupo parlamentario". El primer ministro liberal se conforma al molde británico, teniendo facultades de nombramiento de los demás ministros y siendo el presidente indiscutible del Gabinete. Su homólogo laborista está más limitado. El *caucus*, constituido por los miembros del partido en las dos cámaras, no sólo goza de la facultad de nombrar a los ministros, aun cuando la adjudicación de las carteras respectivas corresponde al primer ministro, sino también confirma o no las decisiones del Gabinete. Esta práctica se ha desarrollado durante el gobierno laborista de Whitlam y en varias ocasiones acuerdos tomados en el seno del Gabinete han sido modificados o rechazados por el *caucus*.

Esta inusitada evolución del grupo parlamentario tiene un seductor sentido democrático, ya que atempera el dominio del gobierno en el Parlamento. Es prematuro elaborar juicios respecto a si la desventaja que tiene de restar agilidad al gobierno se compensa con la ventaja de conciliar las diversas tendencias que existen en el seno del partido.

Cada ramo de la administración pública se conduce por un Departamento de Estado al frente del cual hay un ministro.

Se sigue, en términos generales, la tradición británica del servicio civil, al cual se ha hecho regir por el Acta de Servicio Público de la Comunidad. Cada departamento cuenta con un personal de carrera técnico administrativo y ajeno a los cambios de gobierno. Se estructura con un secretario permanente, secretarios adjuntos, subsecretarios, primeros secretarios auxiliares, secretarías auxiliares, jefes, etcétera.

El servicio civil es de carrera; se ingresa por examen y se asciende por escalafón. Goza de gran prestigio e influencia. Hay una tenden-

cia definida de permitir al servicio público, tradicionalmente sujeto a las restricciones políticas usuales, una mayor libertad de acción.

10.3 *Parlamento y Gobierno*

Los mecanismos entre Parlamento y Gobierno son exactamente los mismos que en la Constitución británica, por lo cual hacemos la referencia respectiva (capítulo iv, inciso 4.5.1. Elecciones y gobierno).

El voto de desconfianza es extremadamente raro también en Australia y se ha presentado en tres ocasiones: en 1929 y 1941, como resultado de una fuerte división en el partido liberal, y el 1931, por una división igualmente seria en el seno del laborismo. Esta situación es notable si se le compara con lo que en este renglón ha ocurrido en Gran Bretaña y Canadá donde los votos de desconfianza han sido provocados por la carencia de mayoría absoluta del partido en el gobierno. Se explica, porque las divisiones ocurrieron en una etapa en que los partidos políticos no lograban aún plena consolidación. Sin embargo, no es menos cierto en Australia el dominio del partido en el Gobierno sobre el Parlamento: “La iniciativa y el poder de decisión están en el gobierno.” Las secciones bien informadas del electorado, por lo menos, están conscientes de que aun en los días de sesión muchas decisiones de consecuencia son efectivamente tomadas en otro lugar —en la— *suite* del primer ministro o en el Gabinete, en los cuartos del *caucus* o en los ejecutivos y conferencias del partido.²⁸ La actividad del *caucus* laborista a la que antes hemos hecho referencia constituye un contrapeso al dominio gubernamental cuya efectividad habrá que observar en los próximos años.

La mayor parte de las disoluciones en Australia se han dado en razón de haber llegado, o estar por llegar, el término constitucional de duración de una legislatura.

De los tres votos de desconfianza, sólo dos, 1929 y 1931, condujeron a elecciones y a la derrota del gobierno; en 1941, después de votada la desconfianza, el gobernador llamó al líder de la oposición a formar un gobierno.

Sólo ha habido un caso (1917) en que puede considerarse que la disolución tuvo como fin dar mayoría a un nuevo gobierno y dos

²⁸ Crisp, *op. cit.*, p. 267.

casos (1955 y 1963) en que la disolución se llevó a cabo a fin de convocar elecciones en un clima electoral favorable. La disolución a fin de someter puntos concretos al electorado es prácticamente desconocida.

En cambio, Australia añade al constitucionalismo anglosajón la institución de la doble disolución parlamentaria para evitar la obstrucción legislativa del Senado. Se han presentado tres casos, todos ellos originados por una cámara alta compuesta por una mayoría distinta a la de la Cámara de Representantes, según quedó explicado.

10.4. Sistema electoral

10.4.1. *Distritos electorales*: La Constitución dispone (artículo 24) que la Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo de la Comunidad, proporcionalmente a la población de cada estado y que el número de dichos miembros será, dentro de lo posible, igual al doble del de senadores. Compuesta originalmente por 74 miembros, la Cámara de Representantes alcanza hoy 125. El aumento más importante fue realizado en 1949 (de 74 a 121 miembros) por el Acta de Representación. Dicha acta se fundó en la facultad constitucional que tiene el Parlamento (artículos 7 y 27) para incrementar o disminuir el número de representantes, de acuerdo con los movimientos correlativos de la población. La actual distribución por estados es la siguiente: Nueva Gales del Sur 45, Victoria 34, Queensland 18, Australia del Sur 12, Australia Occidental 9 y Tasmania 5. Desde la elección general de 1922, el Territorio Norte está representado por un miembro. La Capital Federal goza de similar derecho desde 1949.

El Acta Electoral prevé la revisión periódica de los distritos. Las revisiones son hechas por tres comisionados por cada estado nombrados por el Gabinete federal. Las designaciones generalmente recaen en miembros prominentes del servicio civil de carrera incluyendo al oficial electoral en jefe. Las revisiones se practican después de los censos generales y conforme a las reglas básicas contenidas en la Constitución (artículo 24): (i) Una cuota es obtenida dividiendo el número de habitantes de la Comunidad entre dos veces el número de senadores; (ii) El número de miembros a elegir en cada estado se determina dividiendo el monto de habitantes del estado entre la cuota y si en dicha división hay un remanente más grande que la mitad de dicha cuota, se elegirá un miembro más en

el estado; (iii) En todo caso y sin que esto se entienda como contravención a las reglas anteriores, por lo menos cinco miembros se elegirán por cada estado originario.

Los comisionados presentan un informe al Parlamento y éste, en última instancia, determina si ha lugar o no a la reforma, así como los términos de la misma.

En el caso del Senado, cada estado se considera como un solo distrito electoral. La Constitución estableció (artículo 7) un número inicial de seis senadores, que después se elevó a diez; el Parlamento puede aumentar o disminuir el número de senadores por cada estado, pero siempre y cuando, por una parte, se mantenga la igualdad en la representación de los diversos estados originarios y, por la otra, ninguno de ellos tenga menos de seis senadores. El Acta Electoral de 1974 agregó dos senadores por la capital federal y dos por el Territorio Norte.

10.4.2. *El sufragio, la votación y la representación.* Las características del sufragio australiano son las siguientes:

i) Sufragio activo: Los requisitos para votar están establecidos en el Acta Electoral de la Comunidad: ser súbdito británico, tener dieciocho años cumplidos o más, haber vivido en Australia durante seis meses por lo menos y no tener alguna de las incapacidades que la propia ley establece. Se incluyen los miembros de las fuerzas armadas en servicio fuera de Australia que sean súbditos británicos no menores de dieciocho años y que hayan vivido en Australia por seis meses consecutivos o más. No pueden votar personas que carecen de juicio, los condenados por traición, los convictos y que estén bajo sentencia por cualquier delito penado con prisión de un año o más ni las personas que detentan permisos temporales de inmigración.

Existe, por otra parte, el requisito formal de inscribirse en el padrón electoral respectivo.

El voto es secreto y singular, correspondiendo un voto a cada elector.

El voto en Australia se entiende no sólo como un derecho sino también como una obligación. La omisión de dicho deber ciudadano tiene una sanción pecuniaria que no puede exceder de diez dólares. De hecho, es normal que con el sistema vote el 95% de los electores.

ii) Sufragio pasivo: la capacidad para ser senador o miembro de la Cámara de Representantes presupone la calidad previa de elector.

Los requisitos para ser miembro de cualquiera de las dos cámaras son los siguientes: tener veintiún años cumplidos o más, ser súbdito británico, haber sido por lo menos tres años residente dentro de los límites de la Comunidad y tener el derecho de sufragio activo.

No pueden ser miembros de una Cámara los que lo son de la otra; están también descalificados los miembros de los parlamentos de los estados, a menos que se retiren de sus funciones catorce días antes de la nominación respectiva; los que estén bajo declaración de lealtad, obediencia o adhesión a una potencia extranjera; los que sean súbditos o ciudadanos o tengan derecho a los privilegios de un súbdito o ciudadano de una potencia extranjera; los convictos por traición o por delito que se pene con más de un año de prisión; los quebrados o insolventes no rehabilitados; los que desempeñen oficios remunerados bajo la Corona y los que tengan contratos con el gobierno de la Comunidad.

Para evitar la proliferación de candidaturas carentes de seriedad se establece que cada candidato está obligado a hacer un depósito (200 dólares en el caso de los senadores y 100 dólares en el caso de los representantes). El depósito será devuelto en el caso de ser elegido; se devuelve también, tratándose de una elección para el Senado, cuando el número total de votos, en primera preferencia, emitidos a favor del candidato sea mayor que la décima parte del número promedio de votos, en primera preferencia, emitidos en favor de los candidatos triunfadores; tratándose de una elección para la Cámara de Representantes, el depósito se devuelve también si el número total de votos, en primera preferencia, emitidos a favor del candidato es mayor que una quinta parte del número total de votos, en primera preferencia, emitidos en favor de los candidatos triunfadores.

Todas las reglas acerca del sufragio pasivo están contenidas en el Acta Electoral de la Comunidad.

iii) Votación directa preferencial: El sistema de votación de Australia es uno de los más originales del mundo.

La votación es directa en la medida que los electores votan por quienes habrán de representarlos y no por intermediarios, pero el cómputo de los votos se realiza de acuerdo con las preferencias manifestadas por los electores.

El principio en que se funda el sistema es el siguiente: un can-

didato es declarado electo sólo si se ha recibido la preferencia de la mayoría de los votantes. Al efecto, cada elector indica sus preferencias por los distintos candidatos colocando numerales para indicar el orden de las mismas; en el caso de que éstas no estén marcadas, la papeleta electoral es nula. Las reglas de escrutinio varían según se trate de la Cámara de Representantes, en la cual se usa el “voto alterno”, o del Senado, en el cual se usa la representación proporcional propiamente dicha.

— Voto Alterno: En el caso de la Cámara de Representantes habrá de elegirse un miembro por cada distrito electoral. Si uno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de las primeras preferencias en los votos emitidos (excluidos desde luego los votos inválidos) es declarado electo. Pero si ningún candidato ha recibido la mayoría absoluta de los votos, el candidato que ha recibido la menor cantidad de primeras preferencias es excluido del recuento y cada papeleta electoral en su favor es transferida al candidato siguiente en el orden de preferencia señalado por los electores. El procedimiento de exclusión se continúa hasta que un candidato recibe más de la mitad del número de votos emitidos, momento en el cual es declarado electo.

Este sistema se conoce con el nombre de “voto alternativo” y para su mejor comprensión ofrecemos el ejemplo siguiente:

Supóngase un distrito electoral en que se registran 600 papeletas válidas con sus respectivas preferencias. La regla exigirá que el candidato que haya recibido la mayoría absoluta de los votos sea declarado electo. Por tanto, si uno de los candidatos obtiene 301 primeras preferencias es declarado electo. Ahora bien, supongamos que ninguno de ellos las obtiene, sino que éstas quedan repartidas en la forma siguiente:

“A”	150
“B”	200
“C”	70
“D”	100
“E”	80
	<hr/>
	600

El candidato con el menor número de votos, en este caso “C”, queda eliminado y las segundas preferencias de sus 70 votos quedan

repartidas entre los demás. Supongamos que sus segundas preferencias fueron 10 para "A", 40 para "D" y 20 para "E". El recuento será ahora como sigue:

"A"	160
"B"	200
"D"	140
"E"	100
	<hr/>
	600

No habiendo aún candidato con mayoría absoluta, de acuerdo con la regla de la exclusión del menor número de votos, se procede a eliminar a "E". Supóngase que de los 100 votos de éste, las "preferencias disponibles" se repartieron así "A" 15, "B" 30 y "D" 55 (se habla de preferencias disponibles o sea, las segundas preferencias de los 80 votos originales de "E" y las terceras preferencias de los veinte votos que recibió de "C"; las preferencias en favor de candidatos ya eliminados no se toman en cuenta y se pasa a la siguiente marcada en la boleta). El recuento queda:

"A"	175
"B"	230
"D"	195
	<hr/>
	600

Ahora se elimina a "A". Supongamos que las preferencias disponibles (segundas preferencias de sus 150 votos originales, 10 terceras preferencias de los votos que recibió de "C" y 15 cuartas preferencias de los votos que recibió de "E") alcanzan en 60 a "B" y 115 a "D". El resultado será:

"D"	310
"B"	290
	<hr/>
	600

"D" ha alcanzado la mayoría absoluta y es por tanto declarado electo.

— Voto alterno: En el caso de la Cámara de Senadores se eligen, de acuerdo con la Constitución, diez miembros por cada estado, considerándose a cada uno de ellos como si fuera un distrito electoral. La Cámara, según se vio, se va renovando por mitades cada tres años.

Si hay varias vacantes para ser ocupadas en un solo “distrito” (o sea en un estado), no es necesario que un candidato obtenga la mayoría absoluta sino basta que reciba una “cuota” de votos. Esta cuota se determina dividiendo el número de primeras preferencias emitidas entre el número de candidatos más uno y sumándole uno al cociente.

Supóngase como ejemplo²⁹ un distrito de 595 votos para elegir cuatro senadores; cada candidato que cuente con un mínimo de 120 votos asegura la elección. Esto en virtud que de los 595 votos, no más de 4 candidatos pueden obtener 120 votos cada uno (un quinto candidato obtendría 115 votos o sea menos que cualquiera de los demás); o sea 120 es la mínima cantidad de votos que cada uno de los cuatro requeriría para obtener mayoría dentro de los 595 votos emitidos. Todo esto puede expresarse por una fórmula:

$$\frac{\text{votos emitidos}}{\text{escaños vacantes} + 1} + 1$$

la fórmula se denomina la cuota de Droop, en honor a su creador. En el caso la operación sería:

$$\frac{595}{4 + 1} + 1 = 120$$

Ahora bien, supongamos que hay diez candidatos y que los 595 votos válidos se repartirían así:

“A”	=	30
“B”	=	10
“C”	=	20
“D”	=	320
“E”	=	5

²⁹ El ejemplo ha sido tomado de la publicación oficial *Explanation of the Commonwealth Electoral Law*, Chief Electoral Office, Canberra, ACT, 1966.

“F”	=	150
“G”	=	40
“H”	=	0
“I”	=	10
“J”	=	10
		<hr/>
		595

Los candidatos “D” y “F” serían declarados electos con un remanente de 200 votos (320-120) el primero y de 30 votos (150-120) el segundo.

El paso siguiente es transferir los 200 votos excedentes de “D”; esto se hace mediante un procedimiento complejo. En primer término, se toman todos los votos recibidos por “D” y se reparten de acuerdo con la segunda preferencia (o tercera si la segunda se dio a favor de “F”).

Supongamos que las 320 de acuerdo con la segunda preferencia fueron para:

“B”	=	300
“C”	=	16
“J”	=	4

Para transferir el valor de los votos excedentes se busca una nueva cuota, dividiendo el superávit entre los votos emitidos, en primera preferencia, en favor de “D” y se toman del número de votos transferidos en la siguiente preferencia (se lleva a efecto una multiplicación).

a “B”	$\frac{200}{320}$	de 300 = 187
a “C”	$\frac{200}{320}$	de 16 = 10
a “J”	$\frac{200}{320}$	de 4 = 3

El siguiente paso consiste en transferir los 30 votos excedentes de “F”. Se toman los votos recibidos por “F”, o sea 150 y se reparten

de acuerdo con la siguiente preferencia (no se toman en cuenta las preferencias en favor de "D"). Supongamos que se dieron:

a "A"	=	100
a "B"	=	15
a "C"	=	10
a "E"	=	15
a "G"	=	6
a "H"	=	1
a "I"	=	0
a "J"	=	3

Se busca la nueva cuota, dividiendo el superávit entre los votos emitidos y se toman del número transferido en la siguiente preferencia, o sea $\frac{30}{150}$ de las cifras correspondientes a cada uno de ellos. El resultado es:

"A"	=	20
"B"	=	3
"C"	=	2
"E"	=	3
"G"	=	1
"H"	=	0
"I"	=	0
"J"	=	1

El resultado de la elección hasta ahora es el siguiente:

"A"	=	50	(30 + 20)
"B"	=	200	(10 + 187 + 3)
"C"	=	32	(20 + 10 + 2)
"D"	=		(electo)
"E"	=	8	(5 + 3)
"F"	=		(electo)
"G"	=	41	(40 + 1)
"H"	=	0	
"I"	=	10	(10)
"J"	=	14	(10 + 3 + 1)
		<hr/>	
		355	

Como se ve, el total excluye los 120 que fueron indispensables para calificar a "D" y los 120 de "F".

Ahora bien, la última tabla muestra que "B" fue electo con un excedente de 80. Supongamos que las siguientes preferencias de los 190 votos que "B" recibió de "D" y "F" fueron así:

$$\begin{aligned} \text{"H"} &= 187 \\ \text{"I"} &= 3 \end{aligned}$$

De acuerdo con la cuota quedará $\frac{80}{190}$ de las cantidades anteriores lo que dará:

$$\begin{aligned} \text{"H"} &= 79 \\ \text{"I"} &= 1 \end{aligned}$$

Los resultados parciales serán ahora:

$$\begin{aligned} \text{"A"} &= 50 \\ \text{"B"} &= (\text{electo}) \\ \text{"C"} &= 32 \\ \text{"D"} &= (\text{electo}) \\ \text{"E"} &= 8 \\ \text{"F"} &= (\text{electo}) \\ \text{"G"} &= 41 \\ \text{"H"} &= 79 \quad (0 + 79) \\ \text{"I"} &= 11 \quad (10 + 1) \\ \text{"J"} &= \frac{14}{235} \end{aligned}$$

Los 235 sumados los 360 ya contados para calificar a "B", "D", y "F" dan el total original de 595.

No teniendo ninguno de los restantes candidatos una cuota, se procede de acuerdo con el voto alternativo. O sea se excluye primero a "E", repartiendo los ocho votos que van, supongamos, 2 para "A", 5 para "I" y 1 para "J". El total será:

$$\begin{aligned} \text{"A"} &= 52 \\ \text{"C"} &= 32 \end{aligned}$$

$$\begin{array}{rcl} \text{"G"} & = & 41 \\ \text{"H"} & = & 79 \\ \text{"I"} & = & 16 \\ \text{"J"} & = & \frac{15}{235} \end{array}$$

Seguimos con los 15 de "J" (12 para "H" y 3 para "I", por ejemplo) obtendremos:

$$\begin{array}{rcl} \text{"A"} & = & 52 \\ \text{"C"} & = & 32 \\ \text{"G"} & = & 41 \\ \text{"H"} & = & 91 \\ \text{"I"} & = & \frac{19}{235} \end{array}$$

Se excluye "C" (12 para "A", 10 para "G" y 10 para "H")

$$\begin{array}{rcl} \text{"A"} & = & 64 \\ \text{"G"} & = & 60 \\ \text{"H"} & = & \frac{111}{235} \end{array}$$

y se excluye "G" (55 para "A" y 5 para "H")

$$\begin{array}{rcl} \text{"A"} & = & 119 \\ \text{"H"} & = & 116 \end{array}$$

"A" es el cuarto electo con 119 votos. El conteo de la elección ha terminado y todas las preferencias han quedado repartidas.

iv) Representación: Se considera, que los miembros de la cámara baja representan tanto a la nación como a los distritos en que son electos.

Los senadores son representantes de los estados de la federación.

10.4.3. *Administración de la elección.* Las órdenes electorales para las elecciones generales de la Cámara de Representantes se emiten por el gobernador general y se dirigen a los respectivos oficiales divisionales del padrón.

Las órdenes electorales para elecciones generales del Senado son emitidas por el gobernador del estado en el cual la elección tiene lugar. Se dirigen al oficial electoral de la Comunidad para el estado respectivo.

La administración de la elección corresponde a la División Electoral de la Comunidad (*Commonwealth Electoral Branch*), bajo el mando del oficial electoral en jefe para la Comunidad, que es parte del Departamento del Interior. Hay un oficial electoral de la Comunidad por cada estado, sujeto a las órdenes del oficial electoral en jefe.

10.5. Partidos políticos

10.5.1. *Origen y evolución de los partidos políticos australianos*: El origen de los partidos políticos australianos está íntimamente ligado al movimiento sindical, que cobró un temprano desarrollo en el quinto continente. A mediados del siglo pasado los trabajadores de Australia y Nueva Zelandia lograban las primeras grandes conquistas de la clase obrera en el mundo, primordialmente mejores condiciones económicas y de salubridad y el derecho de asociación para la defensa de sus intereses. Desde 1850 los sindicatos (*trade unions*) fueron desarrollando sus actividades y recibieron un empuje definitivo en la década de los ochenta. A fines de dicha década la economía australiana sufrió una seria depresión con la consiguiente baja de salarios y alto índice de desempleo. Los padecimientos de la clase obrera orillaron a los sindicatos a intensificar su acción. Nació así el Partido Laborista Australiano, que comenzó a ser un factor de importante significado político en las colonias de Nueva Gales del Sur y Victoria.

El clima político era del todo favorable para el desarrollo de partidos ya que la segunda parte del siglo pasado se caracterizó en Australia por un espíritu radical inspirador de importantes innovaciones en el plano electoral. Por otra parte, coincide con el repudio definitivo de la organización político-social clasista de la metrópoli y la preocupación generalizada en las colonias por lograr una estructura fundada en la igualdad y la equidad.

Las fuerzas políticas no laboristas estaban en pugna por cuestiones económicas. La discusión principal se centraba entre los proteccionistas, por una parte, y los defensores del libre cambio y de los postulados tradicionales del liberalismo, por la otra.