

vinamente concertados en los principios y relaciones comunes de la Iglesia y el Estado. El orden político y religioso tienen sus lugares propios en este curso elemental, y por lo mismo, cediendo á la lei metódica que nos hemos impuesto, aunque sin trincar ninguna idea, debemos considerar el empleo, los atributos y la accion de la personalidad en sus relaciones puramente internas y civiles. Hemos dicho que sin trincar ninguna idea, para que no se extrañe, que anticipemos tales ó cuales nociones que son indispensables para la integridad del asunto, aun cuando tengan un carácter verdaderamente parcial.

CAPÍTULO I.

DISTRIBUCION Ó EMPLEO DE LA PERSONALIDAD.

484. Este es el lugar mas propio para servirnos de la teoria de Bonald, pues como ya hemos dicho en otra parte, no hemos querido considerarla sino bajo un carácter meramente metódico. Distingue este publicista tres personalidades necesarias en toda sociedad; poder, ministro y súbdito. Segun nuestros principios, el poder no debe considerarse como una personalidad, sino como un atributo. Clasificando, pues, en nuestro sentido, distribuiremos esa triple personalidad entre el gobierno, el ministro y el pueblo, porque en toda sociedad deben existir los dos extremos de mando y obediencia, y estos extremos, que pueden andar unidos en la accion aislada de un solo individuo, necesitan de un vínculo intermediario en la accion comun, permanente, una, múltipla y universal de un Estado político. El gobierno deposita el poder social, el ministro lo desarrolla, y el pueblo se le somete. Una misma persona no puede ser á un mismo tiempo todo, sino solo en los de-

lirios de la democracia pura. Luego los rectos principios de la administracion pública imperiosamente demandan personas empleadas en el gobierno y personas empleadas en el ministerio. Hablemos de unas y otras con separacion.

ARTÍCULO PRIMERO.

DEL GOBIERNO.

485. El gobierno es el depositario de todo el poder social. Este poder se desarrolla universalmente; pero este desarrollo se clasifica en dos brazos principales: formacion y ejecucion de las leyes. De lo primero se ha tratado ya, y solo añadiremos, que el atributo legislativo bajo cualquier forma de gobierno, sujeta dentro de ciertos límites de Derecho el pensamiento y la accion de los depositarios del poder social. Los derechos de *iniciativa*, de *observacion* y de *veto*, que juegan tanto en los diversos sistemas de organizacion política, así como tambien las restricciones y trabas que los cuerpos legislativos ponen al ejecutivo, probarán siempre dos cosas: primera, que la division de poderes nunca dejará de ser incompatible con la independencia y autoridad suprema del gobierno, puesto que hai esta reciprocidad de superioridad é inferioridad en la accion constante de los cuerpos legisladores y los gefes de los Estados: segunda, que esta division será simplemente metódica, y por su naturaleza debe estar subordinada á la unidad del gobierno, ya resida éste en una, ya en muchas personas.

ARTÍCULO SEGUNDO.

DEL MINISTERIO.

486. Viniendo, pues, á la ejecucion de las leyes, hai dos medios, ambos necesarios, la accion y la decision: esto ha hecho que el poder ejecutivo se divida en administrativo, ó ejecutivo en especie, y en judicial. "El ejecutivo está encargado del cumplimiento general de las leyes, de la seguridad del Estado y del mantenimiento del orden público y de las necesidades colectivas de la sociedad: al judicial corresponde la aplicacion de las leyes ó hechos particulares, la decision de las contiendas individuales, y el castigo de los delitos." [Gomez de la Serna]

487. El poder ejecutivo en especie tiene dos esferas: la de accion directa sobre sus objetos particulares, y la de relacion y contacto con los otros poderes. Colocado entre el ejecutivo y el judicial, es el que manda que las decisiones de los tribunales se arreglen á las leyes que sucesivamente se vayan expidiendo, y el que inicia las nuevas leyes que la experiencia y práctica de los tribunales vaya haciendo indispensables: colocado entre la lei y las otras naciones, es el que mantiene en buen estado las relaciones exteriores de la nacion. Considerado el ejecutivo en su accion directa, preside á todas las instituciones intermedias, desarrollando todos los medios de progreso, de precaucion, de represion y de defensa que el orden público demanda. Es, pues, mas universal, mas complicada, mas difícil y peligrosa la accion de este poder: de donde resulta la necesidad que tiene de establecer un orden gerárquico de accion en todos los ramos á que directamente preside, y un órgano universal y competente de comunicacion para atender y conservar todas las relaciones del Estado.

488. Para todo esto se necesita el empleo de las perso-

nas: cuántas sean estas, á qué clase deban pertenecer, bajo qué sistema hayan de designarse, son cuestiones ajenas de nuestro propósito, porque admiten una solucion tan variable, como lo son las formas de gobierno y los diferentes datos que entran en la difícil cuestion de su bondad relativa.

489. Concluyamos tan solo, que el empleo de la personalidad ha de estar distribuido entre el poder administrativo en toda su escala, el poder judicial en toda su economia, y el ministerio en todas sus ramificaciones.

490. De lo que acabamos de decir se colige, que el ministerio tiene dos acepciones, una mui lata, y otra mui estricta. Bajo la primera se comprende en él cuanto concierne á la ejecucion de las leyes, y por tanto, todas las instituciones y gerarquias personales comprendidas en los dos medios universales de accion y decision. El poder ejecutivo ó administrativo en especie, el poder judicial, el concurso de los ministros y todas las categorias subalternas relativas á estas instituciones, son partes del ministerio público en su acepcion mas lata; pero en un significado mas estricto, el ministerio no es otra cosa que el cuerpo de ministros empleados en el despacho del poder ejecutivo.

CAPITULO II.

DE LOS ATRIBUTOS DE LA PERSONALIDAD.

491. No basta emplear el número competente de personas; es preciso distribuir las con orden, clasificarlas segun la diversidad de objetos á que se las destine. Esta distribucion y clasificacion está suficientemente indicada por la naturaleza misma de los objetos varios que caen bajo el

dominio de las poderes públicos, y por los diversos sentidos en que obra el gobierno, segun los ramos á que afecta su accion. Procuremos, pues, dar una idea, si bien mui sucinta, de esta distribucion y clasificacion para determinar con exactitud los atributos peculiares de cada especie de personalidad. Hai tres lineas ó escalas en que están distribuidas todas las personas que entran en la administracion pública de un Estado; primera, la administracion en especie, ó sea la gubernativa y económica; segunda, la judicial; tercera, la ministerial.

ARTÍCULO PRIMERO.

ÓRDEN GUBERNATIVO Y ECONÓMICO.

492. "Obra el ejecutivo en este orden: primero, como órgano de instruccion; segundo, como instrumento de operaciones materiales; tercero, como poder moral; cuarto, como autoridad; quinto, como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes; sexto, como inspector de gastos públicos; sétimo, como medio de represion. He aqui los atributos del ejecutivo. En vista de ellos, fácil es reconocer, como otras tantas consecuencias, que le incumbe: primero, promulgar las leyes, establecer lo necesario para su ejecucion, inspeccion, en cuanto al bien público conviene, provocar, reunir y trasmitir datos y noticias; segundo, dirigir los bienes comunes, contratar relativamente á ellos, ejercer en su representacion acciones judiciales, pagar gastos, y cuidar de las obras públicas; tercero, instruir, recompensar, auxiliar, animar y fomentar, servir de guía á los pueblos, vigilar y autorizar actos relativos á sus intereses; cuarto, mandar por el bien de la sociedad, sea con relacion á las cosas como establecer servidumbres políticas, ó expropiando

por causas de utilidad general ó con relacion á las personas, pudiendo servir de ejemplo las medidas para conservar el orden, precaver las desgracias y recordar y procurar la ejecucion de las leyes: quinto, distribuir las cargas y aprovechamientos comunes: distribuyendo las contribuciones directas y de hombres para el servicio de las armas y el goce de los bienes públicos indivisibles, enagenar estos por el interes público: sexto, exigir cuentas de los bienes del Estado, de los pueblos y de las corporaciones que dependan de la administracion, á los que los han manejado: sétimo, castigar con las multas y en los términos que permiten las leyes y reglamentos, la violacion de las disposiciones administrativas." (1)

493. Estas diversas atribuciones, que admiten tanta variedad como las combinaciones orgánicas de los elementos primitivos del gobierno, no pueden ejercerse por la sola persona en quien ordinariamente se halla depositado el ejecutivo; y de aquí la necesidad que hai en esta persona de muchos agentes subalternos. Estos agentes son de accion ó deliberación, y están distribuidos por tanto entre los funcionarios que administran y ministros que deliberan. Al frente de estos está el rei en las monarquías, y el presidente en las repúblicas. Las corporaciones se cuentan desde el consejo de Estado hasta los ayuntamientos. No es de nuestro propósito hacer aqui ninguna enumeracion ni distribucion particular, porque siendo estos mui variables, pertenecen á otra clase de Derecho.

(1) Gomez de la Serna, *Instituciones de Derecho administrativo*. Lib. I, Tit. IV. (Extracto.)

ARTÍCULO SEGUNDO.

ÓRDEN JUDICIAL.

494. El objeto de este orden trae consigo la necesidad de una escala que comienza en los tribunales supremos, y acaba ordinariamente en los jueces de último grado. La buena distribución exige: primero, que se provea á todas las necesidades sociales: segundo, que se fijen con exactitud las atribuciones propias de todos y cada uno de los tribunales y jueces. Estas atribuciones deben tener homogeneidad, unidad, orden y moralidad. La primera resulta de la relación exacta entre las clases y los tribunales: la segunda en que todo se sujete á una ley y á un sistema de procedimientos: lo tercero en que no se invierta la carrera natural de los juicios ni se salven las instancias intermedias: lo cuarto, en que no se autorice fuera de la ley ni la razón, ni la autoridad de los jueces.

ARTÍCULO TERCERO.

ÓRDEN MINISTERIAL.

495. "Compónese este orden de los ministros de Estado y exige la subdelegación de otros agentes del mismo género. Los ministros son los altos funcionarios del poder ejecutivo que firman y son responsables de cuanto el Gefe supremo de la nación manda ó dispone en el ejercicio de su autoridad. Deben ser considerados como los primeros agentes que tienen la misión de imprimir en el cuerpo político el movimiento y la acción que reciben del Gefe supre-

mo. Su gerarquía es superior en el orden administrativo, y por lo tanto, de ellos dependen todos los agentes de la administración que son amovibles y están sujetos á los ministros, en quienes reside el derecho de revisar y enmendar sus actos. El Gefe de la nación los nombra individualmente: pero procurando ántes que se avengan, tengan un solo pensamiento político y acepten la responsabilidad consiguiente á sus actos."

496. "Sus atribuciones en lo general, son: primero, autorizar las disposiciones del ejecutivo: segundo, determinar por sí, aunque con la expresión de hacerlo de orden superior, cuanto sea conducente á la buena marcha administrativa, se entiende en el orden secundario: tercero, concurrir á la deliberación en consejo de ministros. Para todo esto no puede darse una regla fija, porque las varias atribuciones de los ministerios, están sujetas á mil condiciones variables, se refieren á la forma de gobierno adoptada, y suelen acomodarse prudentemente al carácter de la legislación, al de la población, territorio y estado de las relaciones políticas de la sociedad en que figuran." (1)

(1) Los publicistas distribuyen el orden administrativo en la siguiente escala: 1.º El gefe de la nación. 2.º Los ministros ó agentes supremos. 3.º los agentes superiores. 4.º Los agentes intermedios. 5.º Los agentes inferiores.

El ministerio lo clasifican por los primeros ramos de inspección que tiene el gobierno, y por lo mismo creen que debe haber los siguientes ministros: 1.º De relaciones exteriores. 2.º De gobernación. 3.º De hacienda. 4.º De gracia y justicia. 5.º De guerra. 6.º De cultos en los países tolerantes, ó de negocios eclesiásticos en los católicos. 7.º De instrucción pública y fomento.

El mismo nombre bastará, en caso necesario, para determinar con exactitud las atribuciones propias de cada ministro; pormenores en que no entramos nosotros, porque no pertenecen al Derecho natural. Las prescripciones de este Derecho se reducen: 1.º A la necesidad del ministerio. 2.º A sus relaciones con la sociedad y el gobierno. 3.º A los principios de su conducta dentro de la órbita de sus atri-