

que eran cuerpos judiciales, no intervenían sino por fuerza en las ordenanzas en que creían ver lesionado aquel derecho. La Constituyente distinguió los dos poderes y fijó un medio para revisar la Constitución. Nuestro Estatuto, al declarar en su preámbulo *ley fundamental perpetua é irrevocable* las disposiciones contenidas en él, ha venido también á distinguir el poder constituido del constituyente. ¿Esto excluye, acaso, toda revisión posible, á no ser por una revolución ó por un golpe de Estado? Si convenimos en que el acuerdo de los tres órganos del poder legislativo no basta á cambiar el Estado, bastaría, sin embargo, para fijar un medio de revisión, acudiendo al cuerpo electoral para la convocación de una Asamblea *ad hoc*.

Pasando ahora á examinar particularmente el Gobierno representativo, hablaremos del Rey, de los Ministros, de las dos Cámaras, de la elección y de las demás condiciones necesarias á tal forma de Gobierno y terminaremos con una ojeada histórica sobre las principales constituciones.

### § 1.º

#### *Del Rey.*

El Rey es el jefe de un Estado, el primero en grado y en poder, que posee por lo menos durante su vida, é irresponsable de sus acciones. Hoy la Monarquía es sólo una dignidad, estando confiado el poder real á una especie de *maire du palais*, que es el primer Ministro, separable á voluntad del Parlamento. Los ingleses llaman al Rey *el Soberano*, para indicar su preeminencia, y prerrogativa al conjunto de los derechos reales, mientras que dan el nombre de privilegio á las atribuciones de una y otra Cámara.

La prerrogativa regia es directa é incidental.

La primera es de tres especies: considera el carácter público del Rey ó su poder, y toma el nombre de *majora regalia*; y si después atiende á las rentas del Rey, tiene el nombre de *minora regalia*. Tales rentas han pasado en su mayor parte al Estado, aun en Inglaterra, y se ha señalado al Rey una lista civil. La primera especie de prerrogativa directa, que hemos dicho con-

sidera el carácter público del Rey, se compone de la soberanía y preeminencia, de la perfección absoluta, esto es, de la imposibilidad de hacer el mal y de la perpetuidad del carácter real, por lo que se dice: *el Rey no muere nunca*. La segunda especie de prerrogativa directa, que se refiere también al poder del Rey, se divide en interna y externa. La interna comprende: 1.º El poder constituyente del Rey al nombrar los miembros de la primera Cámara y convocar á los de la segunda. 2.º El ser generalísimo del ejército y de la armada. 3.º El ser jefe de la justicia, y distribuir los empleos y los honores. En Inglaterra es también jefe de la Iglesia y árbitro del comercio, porque hace leyes particulares para los comerciantes. La externa consiste en la facultad de declarar la guerra y contraer alianzas.

La prerrogativa incidental constituye excepciones á la ley común en favor del Rey, como la de ser representado en juicio por un Procurador ante todos los tribunales.

De todo lo expuesto, resulta que el Rey constitucional es más bien una institución que un hombre. Al subir al Trono, el hombre se transforma, no siendo lícito investigar lo que haya hecho antes. Llega á ser inviolable é infalible, esto es, renuncia á su carácter personal y se obliga á obrar por medio de terceras personas, que son los Ministros. No haciendo nada por sí mismo, no puede cometer error, y de este modo se explica la infalibilidad de los príncipes. No pudiendo hacer el mal, justo es que sea inviolable, puesto que renunciando á la voluntad, renuncia á la responsabilidad. Se discute sobre si en la práctica el Rey *reina y no gobierna*, ó sea si renuncia á toda influencia en las cosas del Estado. Es evidente que si para evitar la responsabilidad legal el Rey debe encontrar Ministros que respondan por él, no por esto renuncia en absoluto á la voluntad, y por esto no puede alejar de sí la responsabilidad moral. La perpetuidad del Rey quiere decir que hay identidad entre todas las personas que se suceden en el Trono, y que ninguno puede desconocer lo hecho por su antecesor. El art. 4.º de nuestro Estatuto consagra la inviolabilidad del Rey, y el art. 67 la responsabilidad de los Ministros y la necesidad de su firma en todo acto del Gobierno. En cuanto á perpetuidad, el art. 3.º declara el Trono

hereditario según la ley Sállica, el art. 11 establece la mayor edad á los diez y ocho años y los arts. 12, 13, 14 y 15 regulan la regencia. El art. 16, en fin, determina lo que deba hacerse en caso de que el Rey se viera en la imposibilidad de reinar.

Pasando al poder que el Rey posee, encontramos que da origen al Parlamento, nombrando los miembros de la Cámara alta que no sean hereditarios, convocando, prorrogando y disolviendo la Cámara de Diputados. Algunos escritores dan á esta facultad el nombre de poder parlamentario, que se diría mejor constituyente, al menos la primera vez que se ejercita. En cuanto al poder legislativo, el Rey posee una parte de él con arreglo al art. 3.º, puesto que ninguna ley es válida si no está aprobada por las dos Cámaras y sancionada por el Rey. Este, por consecuencia, propone á las Cámaras proyectos que defienden sus Ministros, los cuales toman parte también en la discusión de los proyectos de iniciativa parlamentaria, haciendo introducir en ellos las modificaciones que desean en nombre de la Corona. El art. 5.º atribuye al Rey el poder ejecutivo, pero el art. 67, al declarar á los Ministros responsables, exige que las leyes y los actos del Gobierno no tengan vigor si no llevan la firma de un Ministro. El Parlamento, además, tiene el derecho de intervención y vigilancia, y tanto en la exacta distribución del presupuesto, como en la admisión de peticiones, asiste al poder ejecutivo. Como jefe del poder ejecutivo, dice el citado artículo, el Rey manda las fuerzas de tierra y mar, declara la guerra, concluye tratados de paz, de alianza y de comercio, dando cuenta de ello á las Cámaras en cuanto el interés y la seguridad del Estado lo permitan, añadiendo á ello las oportunas comunicaciones. Los tratados que producen una carga á la Hacienda ó alguna variación en el territorio del Estado, no tendrán efecto sino después de obtenido el asentimiento de las Cámaras. Según el art. 6.º, hace los nombramientos para todos los puestos del Estado y da los decretos y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin suspender su observancia ni dispensar de ella. Según el art. 68, el poder judicial tiene su origen del Rey; de él emana la justicia que administran en su nombre jueces instituidos por él. La independencia de este poder está ase-

gurada por la inamovilidad de la magistratura después de tres años de ejercicio, excepto para los jueces *di mandamento* ó pretores, según el art. 69. A fin de templar el rigor de la ley y reparar las injusticias humanas, el art. 8.º concede al Rey la facultad de indultar y de conmutar las penas.

Algunos escritores, como Laferrière, distinguen lo que es propiamente prerrogativa regia, el mando de las fuerzas de tierra y mar, el derecho de convocar las Cámaras, de disolver la de los diputados, de hacer tratados, declarar la guerra, nombrar á los ministros é indultar, y sostienen que en esta clase de actos no se necesita la firma de los ministros sino para legalizar la del Rey y no porque ellos tengan ninguna clase de influencia. En los demás actos, como en el nombramiento de empleados públicos, etc., tratándose de Poder ejecutivo propiamente dicho, la firma de los ministros es esencial, porque toda la responsabilidad es suya. Nosotros creemos que el Rey no es propiamente autónomo sino en el nombramiento de los ministros, en la disolución de la Cámara de los Diputados, en conferir las órdenes de caballería y títulos de nobleza y en el ejercicio del derecho de indulto; pero que en todo lo demás debe proceder de acuerdo con los ministros, á quienes corresponde la responsabilidad.

La tercera especie de prerrogativa directa se refiere á las rentas. En un principio el dominio real se confundía con el nacional, y el Rey de Inglaterra es considerado todavía en abstracto como dueño del suelo inglés. Después que la Revolución inglesa dispensó al Rey de subvenir á los gastos del Estado con las rentas que le eran propias, fué necesario asignarle una suma especial para los gastos de su casa. En 1777 la lista civil ascendía á 900.000 libras esterlinas y las rentas de la corona ingresaban en las arcas del Estado. Pero entonces el pago de los jueces, embajadores y otros funcionarios estaba todavía á cargo del Rey. Bajo Guillermo IV la lista civil, aliviada de algunos de los gastos dichos, fué reducida á 500.000 libras esterlinas. Pitt obtuvo que se permitiera al Rey formarse un patrimonio privado. La actual lista civil de la Reina Victoria es de 325.000 libras para su corte y 60.000 para sus gastos particulares.

En Francia no estaba expresamente prohibido al Rey poseer

un patrimonio privado, pero este patrimonio no existía en el hecho. La Constituyente, mientras declaró inalienable el dominio real, admitió que el Rey pudiese poseer un patrimonio privado. La Restauración conservó los principios de la Constituyente, y las dos leyes de 1814 y 1825 mantuvieron el patrimonio privado y la devolución al dominio de los bienes que el Rey poseía antes de subir al trono, según se practicaba en la antigua monarquía. Las Cámaras, en 1832, concedieron á Luis Felipe que pudiera conservar sus bienes, dispensándolos de la devolución, que sin embargo fué mantenida como principio.

El art. 20 de nuestro Estatuto confirma al Rey la facultad de poseer un patrimonio privado, además de la dotación ó lista civil que debe ser establecida al principio de cada reinado y por toda su duración. El citado artículo exceptúa al Rey de las disposiciones limitadoras de la cantidad disponible que se encuentran en la ley común. El art. 21 asegura una dotación á los príncipes de la sangre llegados á la mayor edad ó á punto de contraer matrimonio, una dote á las princesas y una viudedad á la Reina, que deben fijar las leyes.

La historia nos muestra otras monarquías, además de la constitucional que antes hemos descrito y que domina en toda Europa, menos en Rusia y en Turquía (1). En la India, los reyes eran los jefes de los guerreros, pero absolutamente sometidos á los bramines; en Egipto, el ascendiente de los sacerdotes era grande, pero poco á poco los Faraones fueron libertándose de él; en Judea, los reyes eran hechuras, muy pronto indóciles, de los levitas, y en Persia, la monarquía se mantuvo independiente de los magos.

Muy distinta es la monarquía de los tiempos heróicos, según Freeman, común á todos los pueblos arios, y por tanto, á los griegos, á los itálicos y á los teutones (2). Tanto en el campo aqueo, delante de Troya, como en la isla de Itaca, y también

(1) La constitución turca del 23 de Diciembre de 1876 está abolida de hecho.

(2) *Comparative politics*. London, 1873.

entre los dioses del Olimpo, encontramos un jefe supremo ó rey, jefes menores que forman su consejo y una asamblea de hombres libres que aprobaba ó desaprobaba las resoluciones tomadas. La misma organización vemos en el primitivo régimen de Roma y de las demás repúblicas de Italia, como en los pueblos germanos. Después de la conquista del imperio romano, los jefes menores se esparcieron y resultó difícil, si no imposible, reunir la asamblea de los hombres libres. En medio del desorden universal, el rey ligó á sí á los jefes menores por medio del vínculo feudal, el cual, la mayor parte de las veces era demasiado débil. La monarquía feudal representaba al rey como el *grand seigneur*, árbitro y reparador de entuertos. Poco á poco apareció como el depositario del poder público, extraño á las querellas locales, capaz de imponer orden y de hacer justicia. A este poder se agrega la sanción religiosa que lo hizo más augusto, y la tradición imperial que lo hizo más absoluto. Circunstancias particulares, que enunciaremos al hablar de las dos cámaras, impidieron al rey de Inglaterra y al de Hungría hacerse absolutos como en los demás Estados de Europa.

La antigua monarquía francesa encontró un defensor inesperado en Ernesto Renan. Este sabio escritor considera con mucha razón á la sociedad como una jerarquía, un vasto organismo en el que clases enteras deben vivir de la gloria y de la dicha de las demás. El campesino del antiguo régimen trabajaba para los nobles, y por esto los amaba; gozaba con la espléndida existencia que ellos llevaban á costa de su sudor. El rey era el jefe de la jerarquía, y por esto, Francia lo consideraba como sagrado, y miraba á la monarquía como el octavo sacramento. El rey, consagrado en Reims, *hacía milagros*. La religión de Reims fué el culto de Juana de Arco, que en ella vivió y murió. ¡Leyenda incomparable, fábula santa! exclama Renan. Felipe el Hermoso comenzó á alterar este ideal, dando oídos á los jurisconsultos, representantes del principio romano, hizo una guerra encarnizada á las soberanías locales, á las libertades provinciales, y se esforzó en establecer una especie de soberanía, muy diferente de la de San Luis. En el siglo XVI el Renacimiento enalteció las ideas políticas de la antigüedad: el Estado á la manera grie-

ga y romana. Los escritores políticos, generalmente italianos, soñaban utopías democráticas fundadas sobre un concepto abstracto del hombre, ó adulaban á los soberanos más poderosos. Francia se inclinaba por carácter á la uniformidad; la tendencia teocrática inculcada por el Catolicismo produjo el fenómeno más extraño de los tiempos modernos: la monarquía de Luis XIV, que parece copiada de un modelo mongol y es un hecho contra la naturaleza en la Europa cristiana. La Edad Media, añade Renan, habría excomulgado á aquel déspota de Oriente, á aquel rey anticristiano que se proclamaba el único propietario de su reino, disponía de las almas y de los cuerpos y hacía ceder á todos los derechos ante un orgullo desmedido que le inspiraba su identificación con el Estado.

Sólo Inglaterra supo limitar la autoridad real con el sistema parlamentario y con la división del poder, sin destruir las superioridades sociales y las unidades colectivas. El ideal de Renan sería un rey rodeado de una aristocracia de raza y de mérito, y del clero; abandonar á las corporaciones los servicios sociales, y para el individuo el derecho de pensar, de decir, de desarrollar sus propias facultades y de elevarse en la jerarquía social sin encontrar obstáculos legales. Habiendo citado el autor el ejemplo de Inglaterra, es de suponer que admite una segunda cámara, que estaría compuesta de los ciudadanos que reunieran ciertos requisitos.

Muy distinta es la teoría de Benjamín Constant, que escribe: «La acción inmediata del rey disminuye inevitablemente en razón directa de los progresos de la civilización. Muchas cosas, admirables y conmovedoras en otros tiempos, son ahora inadmisibles. Representaos á los reyes de Francia administrando justicia al pie de una encina, y os sentireis conmovidos con este espectáculo y admirareis y venerareis aquel ejercicio augusto y sencillo de una autoridad paternal; pero hoy, ¿qué nos parecería una sentencia dada por un rey sin el concurso de los Tribunales? La violación de todos los principios, la confusión de todos los poderes, la destrucción de la independencia judicial.»

Este ilustre escritor atribuye al rey el poder moderador, como se halla establecido en el Brasil. Demuestra perfectamente

la necesidad de hacer participar al rey del poder legislativo, diciendo: Si al dividir el poder no poneis límite á la autoridad legislativa, ocurrirá que unos harán las leyes sin preocuparse de los males que puedan ocasionar, y otros las harán cumplir no creyéndose responsables de esos males, porque no han concurrido á la formación de las leyes..... Cuando el príncipe toma parte en la formación de éstas y su consentimiento es necesario, sus vicios no llegan nunca al mismo grado que cuando los cuerpos representativos deciden sin apelación. El príncipe y los ministros se instruyen por la experiencia; cuando no fueran impulsados por el sentimiento de lo que se debe hacer, lo serían por el conocimiento de lo que se puede. El poder legislativo, por el contrario, no halla nunca la experiencia, ni jamás existe para él la imposibilidad. No necesita más que querer; otra autoridad ejecuta; querer es posible siempre, no así ejecutar.

El jefe de una República, presidente ó director, se diferencia de un monarca, no sólo por la duración, sino, más que nada, por la extensión de su poder. El jefe de una República no participa de la autoridad legislativa, y sólo tiene un *veto* suspensivo, después del cual las asambleas deciden por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros en vez de la mitad más uno. No tiene tampoco la plenitud del Poder ejecutivo, puesto que para el nombramiento de los embajadores y otros elevados funcionarios debe ponerse de acuerdo con el Senado. Es personalmente responsable, considerándose á los ministros como subordinados suyos. Por excepción, el presidente de la moderna República francesa ha sido declarado irresponsable é inamovible, y responsables sus ministros.

Una forma híbrida entre la monarquía y la República es el Imperio tal como era comprendido por los primeros Emperadores romanos y como fué restaurado por los Bonaparte. Napoleón I reconoció en la nación el origen de todo poder, é intentó con el Senado hacer resucitar la aristocracia, concediendo al pueblo una leve sombra de representación en el Cuerpo legislativo. Napoleón III encarnó mejor el ideal imperial, conocido con el nombre de Cesarismo. Se inclinó respetuosamente ante el poder y la mejestad del pueblo, *verdadero origen del poder*, al cual hizo

aprobar la constitución por un plebiscito y dejó la elección del Cuerpo legislativo por sufragio universal. El Emperador se declaró responsable ante el pueblo, conservando para sí la iniciativa de las leyes, la dirección política, la diplomacia, el ejército y los tratados de comercio. La constitución sólo reconoció dos poderes: la voluntad del pueblo y el Emperador. Los ministros no eran responsables sino ante el jefe del Estado. La segunda Cámara participaba de la formación de las leyes, pero de una manera negativa; pudiendo rechazar una ley mala, pero no enmendarla sino de acuerdo con los comisionados del Consejo de Estado, á quien correspondía preparar los proyectos de ley y sostener su discusión ante el Cuerpo legislativo. El Senado era un cuerpo conservador que votaba sólo desde el punto de vista de la constitucionalidad y podía excepcionalmente proponer reformas. Siendo los senadores nombrados por el Emperador y estando retribuidos con una dotación considerable, no había que temer ninguna veleidad de independencia. Este régimen oprimió á Francia cerca de tres lustros, pero no resistió á las reformas contenidas en el Senadoconsulto de 20 de Abril de 1870 y cayó por la Revolución de 4 de Septiembre del mismo año.

### § 2.º

#### *De los ministros.*

La responsabilidad y el poder de los ministros son complemento necesario de la persona real. El Rey tiene el Poder ejecutivo, pero confía su ejercicio á los ministros.

Esto implica su responsabilidad, la cual cubre la persona del Rey, que los nombra y separa á su voluntad. Es preciso ahora indagar hasta dónde llega la responsabilidad de los ministros y dónde termina la jurisdicción especial á que deberán someterse por sus actos. La Carta de 1814 establecía que los ministros no pueden ser acusados sino por traición y por concusión. En realidad, en la palabra «traición» puede estar comprendida la mala dirección de una guerra ó de negociaciones diplomáticas, la introducción de un sistema que destruya la libertad, y en general todo acto que pueda ser pernicioso para el Estado. En la pa-

labra «concusión» se puede comprender el mal uso de los fondos públicos. En los demás actos, no obrando los ministros por mandato expreso de la ley, pueden delinquir como cualquier otro ciudadano y deben ser castigados conforme al derecho común.

Nuestro Estatuto, en su art. 36, establece una jurisdicción especial, como veremos al hablar del Senado, para todos los crímenes de alta traición y para juzgar á los ministros acusados por la Cámara de Diputados. Aunque nuestro Estatuto se expresa en términos tan generales, sin embargo creemos aplicable la doctrina expuesta con motivo de la Carta francesa en virtud del principio jurídico de que se deben restringir todo lo posible las jurisdicciones especiales.

Benjamín Constant demuestra la imposibilidad de una ley sobre la responsabilidad ministerial, tratándose de tantas apreciaciones morales, que los ingleses mismos aún no han podido indicar más que con las vagas palabras *high crimes and misdemeanours*, sin precisar ni el grado ni la naturaleza del delito. Esto no obstante, se ha intentado varias veces establecer esta ley. Bajo la Restauración, la Cámara de los Pares aprobó un proyecto que fué sometido con ligeras modificaciones á la Cámara de los Diputados. Bajo la República de 1848 se renovó esta tentativa. El diputado Sineo, teniendo en cuenta estos distintos proyectos, formuló uno en la sesión del Parlamento italiano del 10 de Marzo de 1862. A los casos de traición y concusión agrega también el de prevaricación. Sin embargo, incluye en el mismo proyecto cualquier otro crimen ó delito que fuera cometido por los ministros aun fuera del ejercicio de sus funciones, lo cual complica inútilmente la materia. En cuanto á las penas, se refiere al Código penal para los casos previstos; y para los imprevistos, indica indistintamente la inhabilitación para los cargos públicos. Dicta útiles consejos sobre el modo de proceder, tanto en la acusación como en el juicio.

Y verdaderamente, el procedimiento es lo que en primer lugar está regulado en la ley austriaca del 25 de Julio de 1867 sobre responsabilidad ministerial. El derecho de acusación corresponde á cualquiera de las dos Cámaras del Consejo del Imperio, pero el juicio es de la competencia exclusiva del Tribunal judi-