

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-

cial del Estado, el cual debe estar constituido de manera que cada una de estas Cámaras elija, pero no de su propio seno, doce ciudadanos independientes y jurisperitos de los Reinos y países representados en el Consejo del Imperio, cuyas funciones durarán seis años (1).

Respecto al derecho de acusación, es necesario añadir que la prórroga ó disolución de la Cámara no pondría fin al proceso, y está prohibido al rey indultar á un ministro condenado. Estas dos garantías fueron reclamadas durante el proceso del conde Danby; la primera fué establecida por la revolución, y la segunda confirmada durante el proceso de Hasting. Nuestro Estatuto no limita el derecho de indulto del Soberano ni aun cuando quiera usar de él en favor de los ministros.

Es necesario advertir que la Cámara de Diputados hace muy rara vez uso del derecho de acusación; sino que, por lo general, se limita á imponer una censura á los ministros, á causa de la cual, es costumbre que éstos presenten su dimisión.

La responsabilidad de los ministros se extiende á los agentes subalternos del poder. Pero hay que hacer una distinción importante: que si los ministros son responsables de la legalidad y perjuicios para el Estado del uso que legalmente han hecho del Poder, los agentes subalternos, no pudiendo entrar en estas consideraciones, son responsables únicamente de la legalidad. Por ejemplo, el general ó el oficial no son responsables de la justicia ú oportunidad de una guerra, ni un embajador de la utilidad de un tratado. Sin embargo, todos los funcionarios son responsables de los atentados contra la seguridad, la libertad, la propiedad, y como tales atentados son delitos, quien los comete no puede ser cubierto por ninguna autoridad superior.

Para explicar el origen de la composición actual del Ministerio, debemos recordar que es necesario que un monarca esté

(1) Acerca de la responsabilidad ministerial, véase la erudita obra del profesor Adeodato Bonari, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del regno e la giurisprudenza*. Bologna, Nicola Zanichelli, 1874.

rodeado de consejeros de su confianza. En el imperio romano llamamos dos consejos: uno, de número reducido, llamado á dirigir la administración del imperio con el nombre de *Consistorium*, y el otro dedicado á los asuntos judiciales con el nombre de *Auditorium*. En la Edad Media, había más bien una jerarquía de administración familiar junto al monarca, la cual no representaba el interés general de la nación en relación con las asociaciones locales, sino más bien el interés personal y familiar del príncipe frente á los señores territoriales y á las asociaciones municipales. No había distinción alguna verdadera y legal entre la jerarquía interior de la casa del príncipe y la exterior del gobierno. Pero á medida que el poder real se hacía más fuerte, la jerarquía iba perdiendo su carácter familiar.

En Inglaterra los ministros se distinguieron poco á poco de los demás miembros del Consejo privado, y según se consolidaban las franquicias parlamentarias, el Parlamento empezaba á influir en la elección de ellos. Después de la segunda revolución inglesa, comenzó á introducirse la práctica de que el rey cambiara los ministros cuando perdían la confianza de la Cámara de los Comunes; así que el Ministerio, bajo este aspecto, puede llamarse una comisión parlamentaria. El Ministerio, pues, llamado también Gabinete, es una asociación de hombres de Estado, elegida en el seno del Parlamento por la mayoría, que deja su nombramiento á la Corona. La influencia del Parlamento, ó más bien de la Cámara de los Comunes, había sido indirecta hasta el 4 de Junio de 1841, cuando, á propuesta de Roberto Peel, aquélla votó que el Ministerio de lord Melbourne no poseía ya su confianza. Una proposición semejante fué presentada por el marqués de Hartington en Junio de 1859 y adoptada por la Cámara. Carlos I había compuesto un Gabinete de sus más adictos partidarios, al cual confió la dirección de todos los asuntos á que denominó Junta. Carlos II siguió su ejemplo, y se dió el nombre de *cábala* á las personas elegidas por él. El acto *settlement* de 1701 reintegró al Consejo privado en sus funciones, prohibiendo la formación de un Gabinete; pero esta cláusula fué abrogada por una ley de la reina Ana. Por una extraña anomalía, si bien el Consejo de Ministros ó Gabinete está verdaderamente al fren-

te de los negocios, sin embargo, es desconocido para la ley inglesa, la cual menciona solamente al Consejo privado, á quien consulta el Gabinete por pura fórmula.

Este Gabinete constitucional es solidario en la responsabilidad de los asuntos discutidos en Consejo. Cada ministro, pues, es parcialmente responsable de los asuntos de su departamento.

La administración central en el Piamonte está reglamentada por la ley del 23 de Marzo de 1853, que ponía bajo la inmediata dirección de los ministros los diferentes cargos públicos, que antes estaban confiados á administraciones particulares. El artículo 2.º de la ley de 13 de Noviembre de 1859, que se extendió á todos los países anexionados, confirma este principio, determinando que las bases de las direcciones generales y de otros empleos internos de los ministerios, serían establecidas por reglamentos acordados y discutidos en Consejo de Ministros. Los actos del Poder central que deben discutirse en Consejo de Ministros, son: las cuestiones de orden público y de administración superior, los proyectos de ley que han de presentarse en las Cámaras, los tratados con las potencias extranjeras, los decretos orgánicos, los conflictos de atribuciones entre los distintos ministerios y sus dependencias, la dimisión ó jubilación de ciertos funcionarios cuyo nombramiento está sujeto á la deliberación del Consejo de Ministros, la concesión de títulos de nobleza ó de condecoraciones que no fueran concedidas de *motu proprio* por el soberano, la autorización de llevar condecoraciones extranjeras, etc.

Siendo los ministros los que ejercitan el Poder ejecutivo, les están confiadas algunas funciones del Estado para mantener á la sociedad en el camino de la conservación y del progreso por la dirección política general, y deben cuidar de que sean ejecutadas por los empleados que de ellos dependen, en todos los puntos del territorio y en todos los particulares que abracen, las disposiciones que adopten. Los ministerios, pues, son los órganos menores del Estado. Corresponden á la conservación, el ministerio del Interior, que comprende la Administración civil y la policía, los de Gracia y Justicia, de Guerra, de Marina, de Estado, y el más importante, que da vida á todos los demás, el

de Hacienda. Corresponden al progreso, los ministerios de Instrucción pública, de Agricultura, Industria y Comercio, de Obras públicas. Las relaciones entre el Estado y la Iglesia son de la incumbencia del ministerio de Gracia y Justicia. En Inglaterra no se ha seguido esta distribución racional, y si bien las atribuciones de la administración central son más reducidas, forman parte del ministerio responsable algunos empleados superiores que en el continente ocupan un puesto secundario.

Por medio de la administración, se explica en el orden político el principio que en el orden físico preside al mecanismo de las fuerzas naturales. Así como en el orden cósmico una fuerza central atrae, regula y dirige la fuerza y la vida propia de todos los seres que se agitan en la órbita de su acción dominadora, subordinando y moderando sus movimientos respectivos para mantener el equilibrio armónico y la unidad del sistema, de la misma manera, en el orden político, la fuerza y la acción central del Estado se extiende sobre todos los seres y las partes que lo constituyen para regular y moderar el movimiento de cada uno, subordinando su actividad particular á la fuerza dominadora, que mantiene firme la cohesión y la unidad del conjunto.

§ 3.º

Del Senado

Al tratar del desarrollo histórico de las varias formas de Gobierno, hemos dicho cómo entre los germanos los jefes ó reyes reunían á todos los hombres libres en Asamblea para deliberar sobre las cosas de mayor importancia. Después de la conquista, no solían intervenir en estas Asambleas más que los propietarios de más consideración. Entre los anglo-sajones esta Asamblea tomó el nombre de *Wittanagemot* (Asamblea de los hombres prudentes), y cada uno intervenía en su propio nombre, y según una carta del rey Athelstane, podían enviar también un procurador, como se practica ahora en la Cámara de los Pares. Esta Cámara, tal como está hoy constituida, se deriva de la *Wittanagemot* y de los derechos de alta soberanía que la feudalidad normanda concedía al rey sobre los barones que dependían inmediatamente de él. Las expresiones *Curia de more, curia re-*