

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-*



*gis, magnum concilium, commune concilium*, que hallamos en los escritores contemporáneos, indican la misma Asamblea compuesta de los grandes del Reino llamados á tomar parte en el Gobierno. Es verosímil que en la constitución de esta Asamblea se siguiera el principio feudal, correspondiendo á todos los caballeros, vasallos del rey, prestar servicio, tanto en la corte como en la guerra. Con el tiempo, la palabra *barones*, común á todos los vasallos inmediatos, llegó á ser especial de los más ricos é importantes de entre ellos. Los obispos y los abades intervenían como jefes del clero, ó vasallos inmediatos del rey y de los barones. Todos, sin embargo, debían ser convocados individualmente, y de esto se hace derivar hoy el derecho de la Corona á nombrar Pares vitalicios. Esto, sin embargo, no prejuzgaba el derecho que tenían todos los caballeros, vasallos directos del rey, de no sufrir ninguna carga sin su consentimiento, y de intervenir en la corte del rey, como intervenían en la corte del condado. El art. 14 de la *Magna Charta*, hace mención de este derecho, sin hacer otra distinción que los barones serían convocados individualmente y los demás en masa por medio del *sheriff*.

A estos caballeros, vasallos inmediatos del rey, se unían poco á poco los demás propietarios libres (*frecholders*). En 1213 se determinó enviar á Oxford á la Asamblea general cuatro caballeros por cada condado, para tratar de los negocios del Reino (*quatuor discretos homines de comitatu tuo illuc venire facias*), y este es el primer origen de la representación.

El nombre de Parlamento, aplicado por Mateo París á la Asamblea de los barones, celebrada en Lóndres en 1240, fué dado oficialmente á la Asamblea celebrada en Oxford el 11 de Junio de 1258, bajo Enrique II. Al Parlamento de 1265, en Lóndres, fueron convocados por el conde Simón de Monfort, Lugarteniente del Reino, dos ciudadanos ó burgueses por cada ciudad ó burgo. *Item in forma prædicta scribitur civibus Ebor, civibus Lincoln et cæteris burgis Angliæ; quod mittant in forma prædicta duo de discretioribus, legatioribus et probioribus, tam civibus quam burgensibus suis*; son las palabras del *writ of summons*. Bajo Eduardo I aparecen dos especies de Parlamentos, unos compuestos de los grandes barones que parecen formar el Consejo su-

premo del rey, y otros en que se reúnen los diputados de los condados y de los burgos. La institución regular del Parlamento se hace remontar al año 1295, cuando Eduardo I reunió en Westminster una gran Asamblea, á la cual fueron convocados 49 condes ó barones, dos diputados por cada condado, y dos por cada ciudad ó burgo (los burgos llegaron á ser cerca de 120), además de cierto número de diputados, de los capítulos y del clero. Eduardo I completó la obra de su adversario el conde Simón de Monfort, y desde entonces los Parlamentos se han ido sucediendo con más ó menos regularidad. «Podemos afirmar con certeza, escribe Freeman, que en tiempo de Eduardo I, la Constitución inglesa había alcanzado la forma esencial que ha conservado hasta hoy. Los orígenes del Rey, los lores y los comunes los hallamos en nuestra patria hace ocho siglos; pero desde Eduardo I acá tenemos al Rey, los lores y los comunes casi en la misma forma y con los mismos poderes legales. Todos los principales principios de la antigua libertad están hoy firmemente establecidos. Hay en verdad una gran diferencia entre las condiciones políticas de la Inglaterra de Eduardo I y la de hoy; pero esta diferencia consiste más bien en la eficacia práctica de la constitución que en su forma exterior. Los cambios han sido muchos; pero una gran parte de ellos no se verificaron por medio de leyes, sino tácitamente por obra del tiempo que nos ha dejado una constitución convencional al lado de la escrita. Unos cambios son simples mejoras de detalle, otros se verificaron por medio de leyes para asegurar mejor en la práctica algunos derechos, cuya existencia no fué jamás puesta en duda.... Desde aquel tiempo la historia constitucional inglesa no es un nuevo estudio de lo pasado, sino algo que vive, esto es, leyes que no fueron totalmente abolidas y están aún en vigor. Antes del reinado de Eduardo I la historia inglesa constituye el dominio del anticuario; después pertenece al jurisconsulto.» (1).

No están de acuerdo las opiniones acerca de la época de la división del Parlamento en dos Cámaras, puesto que unos ven

(1) Edward A. Freeman. *The growth of the english constitution from the earliest times*, fourth edition. London, 1884.



este hecho en la división de lugar y otros en la de votos. Los caballeros de los condados estaban unidos á los grandes barones, aun cuando formaban causa común con los grandes pensadores, en tanto que los diputados de los burgos se consideraban siempre como formando una asamblea aparte. Y así como las condiciones sociales se iban igualando cada vez más entre los propietarios libres y los diputados de los burgos, así sus representantes se fusionaron y formaron la Cámara de los Comunes. Generalmente la división en dos Cámaras se hace remontar al 1377, cuando la Cámara de los Comunes nombró un orador para todas las sesiones.

Vista la división del Parlamento en dos Cámaras, debemos examinar lo que corresponde especialmente á cada una de ellas, empezando por la de los Pares ó Senado. La herencia de la importancia social, que tuvo su origen en el fendalismo, ha producido la herencia de la importancia política. En efecto, únicamente los Pares hereditarios eran los que formaban parte de la Cámara á causa de sus feudos. Las funciones judiciales de esta Cámara tienen el mismo origen, puesto que formando sólo los barones la asamblea nacional, se apoderaron de los asuntos judiciales y conservaron esta atribución. En 1399 se dió una declaración explícita acerca de las relaciones recíprocas de ambas Cámaras por iniciativa de la Cámara de los Comunes y por boca del arzobispo de Cantorbery, que dijo: «Los comunes en el Parlamento son meros peticionarios y todas las decisiones corresponden al Rey y á los lores, excepto en materia de estatutos, subsidios y otras semejantes.» Hasta la reforma electoral de 1831 la Cámara de los Pares conservó su preponderancia, llenando la Cámara de los Comunes con sus segundones y sus hechuras, especialmente por medio de los *rotten boroughs* (burgos corrompidos) que fueron abolidos.

La Cámara alta está compuesta de Pares hereditarios, que son los descendientes de aquellos que eran convocados individualmente por *writ of summons*; de Pares vitalicios, como los Pares irlandeses, y de Pares elegidos por otros nobles, como los Pares escoceses. En 1856, la Reina quería nombrar Par vitalicio al baron Parke; pero hubo tal oposición, que la Corona se

vió obligada á desistir del ejercicio de este derecho suyo incontrastable. Toda ley que se refiera á los privilegios de la Cámara de los Pares debe ser iniciado por ésta, y puede ser rechazada pero no enmendada por la Cámara de los Comunes. Lo contrario sucede en cuanto á las leyes de impuestos; pero en 1860 la Cámara de los Pares corrigió una ley de impuesto sobre el papel, y la de los Comunes, dejando á un lado sus prerrogativas, se conformó. La presencia de sólo tres Pares basta para la validez de una resolución, suponiéndose que los ausentes han dado sus poderes á los presentes.

En Inglaterra, la Cámara de los Pares es centro y cabeza de toda la administración de justicia, lo que demuestra bien cuán estrechamente unidas estuvieron las instituciones políticas y judiciales, procediendo ambas de aquellas asambleas que Tácito nos presenta investidas del poder judicial. Poco á poco se separaron las funciones de juez, de jurado, de testigo y de legislador. La Cámara de los Pares constituye un tribunal especial político para juzgar á los Ministros y á otros funcionarios públicos. La Cámara de los diputados tiene el derecho de acusarlos ante ella de todos los crímenes ó delitos que no pueden caer bajo la acción de la ley común. Este derecho se tiene como *salvaguardia de la libertad pública, digna de una nación libre y de la noble institución de un parlamento libre*. En Inglaterra los Pares suelen ser juzgados por sus colegas hasta para los delitos comunes. Allí, ambas Cámaras ejercitan otra especie de jurisdicción contra los ofensores de los privilegios y dignidades, sean ó no miembros de la misma Cámara. Tienen empleados judiciales para hacer cumplir sus sentencias, esto es, el *ugier de la vara negra* entre los Pares y el *de las armas* entre los diputados.

Debemos detenernos algo en la manera de proceder en los juicios de los Ministros: 1.º Uno ó varios diputados proponen á la Cámara la acusación y la apoyan con documentos suficientes. Se discute y se vota. 2.º Si la acusación es admitida por los diputados el ponente ó los ponentes la llevan á la otra Cámara, la cual no tiene necesidad de ningún otro acto para entrar en conocimiento de la causa. 3.º No es lícito agregar



nada á los artículos de la acusación, los cuales se comunican al acusado, cuyas respuestas documentadas pasan á la Cámara de los diputados para recibir las réplicas. Entretanto, el acusado es detenido ó se le deja en libertad bajo garantía, con arreglo á la ley. 4.º Señalado el día para el juicio, la Cámara acusadora nombra sus comisionados (*managers*) y el acusado sus abogados; se citan los testigos de cargo y descargo por orden de la Cámara de los Pares. 5.º Llegado el día de la audiencia se lee la acusación y la defensa, se oyen los testigos, pero contra lo usual, los últimos que usan de la palabra son los acusadores. 6.º Si hay una prórroga, ó tambien en caso de disolución de la Cámara de los diputados, se continúa el juicio desde el punto en que se encontraba. 7.º Propuesta por el Presidente la cuestión de culpabilidad, se levantan los Pares uno á uno y colocada la mano sobre el corazón responden *culpable* ó *no culpable*. 8.º La Cámara de los Pares da cuenta á la de diputados que está dispuesta para el juicio, y si ésta no insiste, no se celebra el juicio, ejercitando de esta manera la Cámara de diputados una especie de derecho de indulto; el acusado puede también proponer razones para rechazar el juicio. 9.º Después del proceso de lord Danley estaba prohibido al Rey indultar á los Ministros.

La Cámara de los Pares inglesa es el tipo de todas las instituciones semejantes en el continente. Es indispensable una segunda Cámara para moderar el ardor de una sola Asamblea y dar otro punto de apoyo á la Corona. El Senado en los Estados Unidos de América, es elegido por la nación de distinta manera que la Cámara de los Diputados, lo que ha sido imitado en Bélgica. La restauración creó en Francia una Cámara de Pares hereditarios, pero la revolución de 1830 dió al rey la facultad de nombrar Pares vitalicios, eligiéndolos en ciertas categorías. Nuestro Estatuto sigue el sistema francés de 1830, y establece en el art. 33 veintiuna categorías para la elección de Senadores. Estas categorías expresan, por lo general, los altos puestos del Estado que es preciso desempeñar para ser llamado á formar parte del Senado. Excepción de esta regla, es la vigésima categoría que autoriza á nombrar Senadores á los que hayan

merecido bien de la patria por servicios ó méritos eminentes, y la veintiuna que permite elegir á los que con tres años de anticipación paguen 3.000 pesetas de impuestos directos por territorial ó por industria. El mismo art. 33 fija la edad de cuarenta años cumplidos. Los Príncipes de la real familia forman por derecho propio parte del Senado, donde entran á los veintiun años cumplidos y votan á los veinticinco. El Presidente y el Vicepresidente son nombrados por el Rey. El Senado entre nosotros participa del poder legislativo, pero aprueba las leyes de impuestos después de la Cámara de los Diputados, sin que le esté prohibido hacer modificaciones. Goza de la inviolabilidad lo mismo que la Cámara de Diputados por las opiniones y votos que emite (artículo 51). El cargo de Senador, como el de Diputado, es enteramente gratuito (art. 50).

El Senado se constituye en Tribunal Supremo de Justicia para juzgar los crímenes de alta traición ó de atentado á la seguridad del Estado por virtud del art. 36, que de esta manera crea un Tribunal excepcional, contrario al espíritu y á la letra del Estatuto. El mismo artículo atribuye al Senado el juicio de los Ministros acusados por la Cámara de los Diputados. En estos casos, el Senado deja de ser un cuerpo político, y no puede, so pena de nulidad, ocuparse más que en los asuntos judiciales, para los que ha sido convocado expresamente por decreto real. Sólo el Senado es competente para juzgar los delitos comunes imputados á sus miembros (art. 37).

Como funciones accesorias, el Senado tiene á su cargo acreditar el estado civil de los nacimientos, matrimonios y defunciones de los miembros de la familia real, ordenando la custodia de las actas en sus archivos (art. 38.)

La negligencia de la mayor parte de los Senadores en asistir á las sesiones y su pasividad para aceptar sin enmienda casi todas las leyes votadas por la otra Cámara, han excitado el deseo de reforma, á que no ha sido extraña la misma corporación. El 16 de Diciembre de 1881, el Senador Alfieri presentó una moción para que la Presidencia nombrara una Junta de cinco Senadores encargados de dirigir una exposición al Rey á fin de que hiciera examinar el ejercicio de la regia prerrogativa respecto al



Senado é introdujera en él todos los perfeccionamientos compatibles con el espíritu, y en lo posible, con la letra del Estatuto. En la sesión del 31 de Marzo de 1887, el Senador Alvisi preguntó al Presidente del Consejo y Ministro del Interior Depretis si no había llegado ya la hora de decir, en el programa para las elecciones generales, una palabra sobre la reforma posible del Senado, y el Presidente contestó que él creía, desde luego, necesarias algunas reformas en el organismo del Senado; pero que la iniciativa debía partir del mismo cuerpo en que esta reforma ha de verificarse. En la sesión de 21 de Junio de 1887, contestando al mismo Senador Alvisi, Crispi se expresó en los mismos términos que su antecesor, á la sazón Presidente del Consejo solamente.

El senador Fedele Lampertico se hizo intérprete de estos deseos ante la opinión pública con su obra *El Estatuto y el Senado*. Él puso el dedo en la llaga al escribir: «¿No se debería mantener cierta medida en el nombramiento, en las varias categorías, y por tanto proceder con gran parsimonia de nombres en aquellas categorías en las que las ausencias necesarias por su cargo y las relaciones que mantienen por su empleo con el poder ejecutivo hacen bastante difícil el ejercicio pleno y completo de las atribuciones de senador?»

Tres remedios se indican: mantener las justas proporciones entre las categorías según su importancia complementando con una ley las disposiciones del Estatuto; excluir de la propuesta ministerial las categorías 1.<sup>a</sup>, 18, 19 y 21 (1), cuyos componentes propondrían al rey para su nombramiento los más dignos; hacer senadores por derecho propio al expresidente de la Cámara de Diputados, á los presidentes de los Tribunales de Casación, y á los primeros presidentes de los de Apelación, á los presidentes de sección del Consejo de Estado, á los generales que mandan cuerpos de ejército y á los almirantes y contraalmirantes.

(1) O sea los arzobispos y obispos, los miembros de la Academia de ciencias, los del Consejo superior de instrucción pública y las personas que con tres años de anterioridad paguen 3.000 pesetas por contribución territorial ó industrial.

## § 4.º

*De la Cámara de los Diputados.*

En un principio la Cámara de los Comunes se limitaba á votar subsidios y á dirigir peticiones al rey y á los lores. La Cámara de los lores continuó siendo considerada como el gran Consejo del Rey, como una especie de intermediario entre el Consejo privado y la representación de los condados y de los burgos. En el siglo XIV los poderes del Parlamento eran ya muy amplios: pedía al rey la separación de sus ministros; con frecuencia regulaba sus gastos domésticos ó ponía su autoridad bajo tutela, llegando hasta á privarle del trono. La máquina constitucional era, sin embargo, imperfecta, no pudiéndose obtener sin una lucha directa con el rey lo que ahora se consigue con un simple voto de confianza ó también rechazando un proyecto propuesto por los ministros. En el siglo XV el poder del Parlamento amenoró durante la guerra de las Dos Rosas, pero después se fortaleció. Una señal indudable del acrecentamiento del poder del Parlamento en el siglo XV fué el uso de discutir *bill* (leyes) en vez de formular peticiones. Estos *bill* ó estatutos fueron discutidos en ambas Cámaras. El derecho de votar los subsidios, de que ya estaba investida la Cámara de los Comunes, se extendió á un examen detallado del presupuesto y de toda la administración del Estado, así como de la conducta de los consejeros de la corona. Durante este período fueron claramente reconocidas la libertad de palabra y la inviolabilidad de los miembros del Parlamento. La manera de elegir fué reglamentada por Enrique IV y por Enrique VI. El juicio de elecciones pertenecía durante esta época á la Cámara de los lores y al Consejo del rey, y era provocado á menudo por las peticiones de la Cámara de los Comunes.

Los Tudor, á su advenimiento al trono, encontraron á la aristocracia aniquilada por la guerra de las Rosas y á las ciudades arruinadas por la prolongada anarquía. Enrique VII tuvo un Parlamento sumiso y Enrique VIII lo tuvo dispuesto á complacer sus menores caprichos. Bajo Isabel I el Parlamento osó mur-