

la institución formal y voluntaria (1). El poder judicial existe solamente donde existe un sistema de gobierno. En un país donde el establecimiento de un poder judicial privado por medio de una decisión arbitral, la institución de una parte sin debate judicial y sin serena deliberación, pero no la institución formal de la corte judicial, pero como institución del derecho de propiedad. La regla general que en esta materia debe darse, consiste simplemente en la que comprendimos en estas palabras: tanto cuanto se exija la necesidad de un poder judicial, tendrese el medio de proveerlo para el pueblo. Cuando el caso de lo que se necesita está en la misma institución y el poder judicial se encuentra en un mismo edificio, como en las cortes reales, en las cortes de apelación y en las cortes de primera instancia, en todas partes de las cortes por las mismas razones ó razones, entonces pueden darse a la salvación de la nación deben procurar á introducir, profesionalmente las necesarias reformas en la misma institución. En todo absoluto de corte y estas instituciones y de esta parte y cuando, como las instituciones de un poder judicial la institución del poder judicial, por tanto, la institución de un poder judicial por medio de un poder judicial.

La institución formal y voluntaria (1). El poder judicial existe solamente donde existe un sistema de gobierno. En un país donde el establecimiento de un poder judicial privado por medio de una decisión arbitral, la institución de una parte sin debate judicial y sin serena deliberación, pero no la institución formal de la corte judicial, pero como institución del derecho de propiedad. La regla general que en esta materia debe darse, consiste simplemente en la que comprendimos en estas palabras: tanto cuanto se exija la necesidad de un poder judicial, tendrese el medio de proveerlo para el pueblo. Cuando el caso de lo que se necesita está en la misma institución y el poder judicial se encuentra en un mismo edificio, como en las cortes reales, en las cortes de apelación y en las cortes de primera instancia, en todas partes de las cortes por las mismas razones ó razones, entonces pueden darse a la salvación de la nación deben procurar á introducir, profesionalmente las necesarias reformas en la misma institución. En todo absoluto de corte y estas instituciones y de esta parte y cuando, como las instituciones de un poder judicial la institución del poder judicial, por tanto, la institución de un poder judicial por medio de un poder judicial.

LIBRO CUARTO.

EL GOBIERNO PROPIAMENTE DICHO.

Estos ministerios son en un todo, según las necesidades, otros tantos empleos superiores con diversas atribuciones y dignidad de poderes, de los cuales los principales son los siguientes:

CAPITULO PRIMERO.

LOS MINISTROS Y EL MINISTERIO DEL ESTADO.

1. La institución de los ministros pertenece al derecho público moderno, pero su raíz, como el mismo nombre lo indica, se extiende hasta el seno de la Edad Media.

Desde los tiempos antiguos hasta nuestros días, para la administración de las oficinas del gobierno, encontramos el señorío de la Edad Media, en los utilísimos oficios (*ministeria*) de cuatro empleos de palacio que ha conservado la tradición. En efecto, el mariscal (originariamente *mariscalc*, esto es, caballerizo, conocido en Francia con el nombre de *connétable* (condestable, esto es, *comes stabuli*), tenía á su cargo los caballos y la caballería y estaba á la cabeza de la fuerza armada. El senescal ó *ugier de vianda*, que en un principio presidía y mandaba á los empleados de la cocina, servía la mesa de los príncipes y tenía el cuidado del palacio real y de toda la servidumbre, vino á ser, por último, el juez del sitio de residencia del rey. El camarero, que primeramente tenía cuidado de las habitaciones (cámaras) de los grandes, se convirtió en depositario de las alhajas de la casa real, despues custodió todas las rentas pertenecientes á la Cámara real, y con el tiempo vino á ser el tesorero y ministro de Hacienda. El copero mayor ó re-

postero administraba el dominio y los bienes naturales (diezmos, pechos) de la corona.

Los rēgulos ponían á estos oficiales palaciegos al frente de los que estaban á su servicio (*ministrantes*) y los reyes poderosos nombraban los que habían de desempeñar idéntico cargo en las casas de la nobleza y áun en la de los mismos príncipes. En la Edad Media estos empleos constituían una dignidad hereditaria y un bien de familia.

A estos ministerios fueron uniéndose, según las necesidades, otros varios empleos superiores con diversas atribuciones y plenitud de poderes, de los cuales los principales son los siguientes:

a) El canceller (*cancellarius*) en un principio no fué más que un escribiente (Secretario); pero despues se le confió el alto cometido de la correspondencia del príncipe con otras Córtes y Estados, hasta que, por último, fué elevado al desempeño de las más altas gestiones diplomáticas é internacionales, propias de la dirección política del ministro de Estado. En el Imperio alemán, los electores eclesiásticos tomaban á su cargo la cancillería, así como los electores laicos se dividían entre sí los cuatro empleos principales de la córte. En Francia, y áun en Inglaterra, los arzobispos y los cardenales desempeñaban frecuentemente tan honorífico puesto, que de ellos pasaba hereditariamente á sus sucesores.

b) Los más altos empleos de la milicia, ó sean los de general y almirante, los cuales tenían á su cargo todas las atribuciones y asumían todos los deberes necesarios para la recta administración de la guerra.

c) Existía también el cargo de juez, esto es, juez de palacio, el cual estaba al frente de la administración de justicia que desempeñaba personalmente sin que su elevado puesto pudiese transmitirse por herencia.

d) De idéntica manera, existían también otros puestos personales de mucha distinción, relacionados con la Intendencia y la Tesorería. A esta categoría pertenece el empleo;

e) De intendente ó mayordomo mayor, el cual en algunas ocasiones era elegido y reelegido por su deseo personal de ser útil á la córte ó por cierto sentimiento de protección dispensado por el príncipe.

Así como en un principio estos oficios eran encomendados á los vasallos feudales y á gentes dedicadas al servicio,

así también, á partir desde el siglo XV, fueron preferidos y nombrados para su respectivo desempeño los jurisconsultos (*doctores juris*) y personas adornadas con la ciencia y talento necesarios para ello, como consecuencia de lo cual encontramos preferidas las aptitudes personales á las costumbres hereditarias y á la agrupación de personas permanentes.

1. Así se ensanchó más y más la institución de los Consejos (Consejo de la córte, Consejo privado), los cuales en casos graves se reunían para que el príncipe les pidiese libremente su parecer, siendo oída su opinión sobre el punto en cuestión, y tomándose en consecuencia las medidas que se tenían por convenientes. Muchos de estos consejeros vivían en el mismo país en sus castillos y burgos, pero posteriormente encontramos á todos los ministros y consejeros reunidos en colegio permanentemente fijo en la residencia de los príncipes, hasta que por último llegaron á ser miembros de determinadas órdenes.

De esta categoría fué el Consejo de la córte, instituido en Viena por el emperador Maximiliano, en el cual se reunían el ministro del Imperio, los terratenientes de la corona, los jefes de los empleados de palacio, los magnates más considerados y los *doctores juris*; á ella pertenecían también el llamado *Conseil du Roi* en Francia, el *Privy Council* de Inglaterra, y el Consejo de ministros organizado en Prusia por el príncipe electoral Joaquín Federico.

En el período en que el poder real iba creciendo, suscitábase de cuando en cuando sobre la altura mediana de los restantes ministros y consejeros algún enérgico estadista adornado con el don de dirigir á los otros, el cual empuñaba efectivamente todas las riendas del gobierno y tomaba á su cargo en realidad y con el consentimiento del monarca la dirección del gobierno. Tal fué, en efecto, la misión del cardenal Wolsey en tiempos del rey Enrique VIII de Inglaterra, la del conde Leicester, en el reinado de la reina Isabel, la de Lord Stafford, bajo Carlos I, los cuales, á decir verdad, al fin cayeron precipitadamente de la altura á que se habían elevado; pero con más fortuna nos presenta la historia despues en la cima de semejante dignidad tanto al cardenal Richelieu y á Mazarino, en tiempos del rey Luis XIII de Francia y durante la minoría de Luis XIV, como al con-

de Schwarzenberg bajo el príncipe electoral Jorge Guillermo de Prusia, y al mismo príncipe Kaunitz en los días de la emperatriz María Teresa de Austria.

La conversión, digámoslo así, y comienzos de la nueva formación de esta institución, la encontramos en los tiempos de Luis XIV. El rey quería gobernar por sí mismo, y por esta causa, después de la muerte de Mazarino, no nombró ministro alguno que tomase á su cargo el timón del Estado. Tras esto, haciendo desaparecer el influjo de los empleados hereditarios de palacio, de suyo muy importante, puso en su lugar á los secretarios, los cuales ya no eran magnates de la aristocracia ni elegidos de entre los favoritos del rey, para que fuesen activos ministros en todos los ramos de la administración del gobierno. Así, pues, en lugar de la alta aristocracia empezó á funcionar la burocracia.

En la misma Inglaterra, el rey Guillermo III se atrevió á introducir esta innovación, pero poniéndola en íntima relación con la constitución parlamentaria del reino. Ya no se tomó más en consideración el carácter estable de los ministros, pero en cambio aparecen los manejos de los partidos, los cuales introducen en el parlamento á las mayorías. En consecuencia de estas transformaciones, vemos que los ministros ingleses dependen ménos de los reyes que los ministros franceses, teniendo su principal apoyo en la fuerza inherente al parlamento.

En los Estados del Continente se introdujo primero el método ya introducido en Francia. Algun tiempo más tarde se dió la preferencia al influjo de la representación popular; pero, sin embargo, nunca tomó tanto incremento como en Inglaterra, donde los ministros permanecían mucho sin que trechamente unidos con los centros de la autoridad, más esquisiesen ejercer las funciones de la dirección y administración de las Cámaras, aunque esto debe entenderse en un sentido, á saber: que los ministros habían adquirido cierta posición media, esencialmente existente por sí misma, entre el rey y la Cámara popular; de modo que de meros oficiales del rey pasaron á ser verdaderos oficiales del Estado.

2. Los ministros sirven al jefe del Estado y le ayudan en los diversos ramos de sus funciones públicas. En la Monarquía constitucional, el rey se encuentra ligado por todas las representaciones propiamente dichas del Estado contra

la cooperación concerniente á los manejos del ministro responsable. Empero en el seno de la República ocupa el primer puesto el presidente, el cual regularmente necesita de la ayuda de los ministros ó secretarios de Estado, pero, á pesar de todo esto, por lo mismo que él solo es personalmente responsable ante la nación, tiene posición más independiente que las arriba señaladas.

Pero los ministros no son simples oficiales del jefe supremo del Estado, ni ménos están obligados á cumplir todos sus mandatos ó satisfacer todos sus deseos, sino que, como funcionarios y como hombres políticos, deben examinar independientemente lo que más se conforma con el derecho y lo que es más útil al Estado, sosteniendo después sus propias convicciones, aunque tengan que ponerse frente á frente del monarca.

La armonía entre las relaciones fundamentales existentes entre el rey y los ministros, es una de las condiciones especiales de que depende la fuerza del gobierno; por lo cual precisamente se concede al rey que pueda libremente elegir á sus ministros, no pudiendo nadie obligarle á aceptar para tan elevado cargo á persona alguna que no merezca su confianza. Por la misma razón ninguno está obligado á ser ó permanecer siendo ministro, cuando por su parte tampoco tenga confianza en el jefe del Estado. Por lo demás, esta confianza reciproca no es necesario que consista en cierta intimidad familiar, ó en personal amistad. La confianza política existirá por parte del rey cuando tal ó cual ministro, en los momentos oportunos, sea considerado apto para la dirección de la cosa pública, así como la tendremos por parte del ministro cuando el rey deje que aquél dirija según su modo de ver y cuando la corona no le niegue su apoyo.

3. Varía puede ser la determinación correspondiente á la división de los asuntos, pudiendo decirse que éstos marchan bien cuando cada uno de ellos encuentre dentro de su esfera su unidad y su dirección suprema en un ministro, puesto que cada una de las esferas ocupada por aquéllos exige necesariamente el trabajo material y la fuerza espiritual de un hombre enteramente dedicado á los negocios que le están confiados.

Los departamentos más comunes para las diversas funciones, son los siguientes:

a) Ministerio Exterior, al cual pertenecen todas las operaciones diplomáticas y todas las relaciones con las naciones extranjeras, y en las Confederaciones y Estados confederados, las relaciones orgánicas con el poder federal y con los Estados confederados respectivamente,

b) El Ministerio Interior, que abraza todo el organismo interno y cada una de las funciones gubernativas que pertenecen á lo interior, aunque algunos fines particularmente importantes no exigen ministros particulares.

c) Ministerio de la Guerra, destinado á las instituciones y funciones militares del Estado.

d) El Ministerio de la policía, para el régimen de los poderes anejos á la policía del Estado, si bien este ministerio unas veces se refunde en el Ministerio de Justicia y otras veces se considera como una subdivision del Ministerio interior.

e) El Ministerio de Justicia, para la administracion de justicia reservada al jefe supremo del Estado.

f) El ministerio de Hacienda para el ejercicio del poder y administracion que á la hacienda se refieren.

g) El Ministerio de Cultos para las relaciones del Estado con la religion, con la Iglesia, con la ciencia, con las artes y con la enseñanza escolar.

h) El Ministerio de Obras públicas, de agricultura, de la industria y del comercio á causa de la importancia de todos estos fines en la vida política moderna, siendo frecuentemente ésta una seccion enteramente distinta del Ministerio interior y del de Hacienda.

i) A más de los ministros especiales de que acabamos de hablar, existen los ministros sin cartera, los cuales toman parte en el gobierno político de la nacion y tratan los asuntos que ocurren, ante la Cámara. Los simples ministros, que podríamos llamar de palabra, son una institucion peligrosa, debida al régimen napoleónico, muy á propósito para dar nuevo realce á la elocuencia, pero al propio tiempo maravillosamente dispuesta para forjar ilusiones y ocasionar todo género de disturbios.

En la República, estas esferas de negocios son tal vez administradas por colegios ó consejos, conforme á las tendencias democráticas, que desconfian de la concentracion de la autoridad y del poder en un solo individuo.

El sistema prusiano consiste en cierta union de la direc-

cion individual de los ministros con la deliberacion y aprobacion de los colegios, mediante los consejeros de los ministros.

4. Los ministros, en cambio, deben todos mirar al jefe supremo del Estado como unidad suprema en que se refunden todos los poderes. La natural consecuencia de este principio es que el monarca debe comunicar directamente con cada ministro siempre que le plazca. No es ménos necesaria la perfecta concordia de unos ministros con otros en la direccion de los negocios más trascendentales; y como por efecto de la influencia de unas funciones políticas sobre otras, no pueda siempre evitarse que las medidas adoptadas por un ministro afecten de un modo ó de otro á las adoptadas por cualquiera de sus compañeros, para dirimir las contiendas que pudieran surgir, debe crearse un ministerio general con ciertas atribuciones sobre los demás bajo cuya presidencia se reúnan los ministros á deliberar acerca de los asuntos más importantes. Esta institucion es de primera necesidad, para evitar que los ministros particulares, unidos solamente en presencia del jefe del Estado, se encuentren al salir frente á frente los unos de los otros. Con ella gana el ministerio en armonía y fuerza delante del rey, delante del pueblo y delante de las Cámaras. El Ministerio general debe, sin embargo, evitar un escollo á que se halla sobre manera expuesto, y es el de ingerirse, so pretexto de la unidad, en asuntos que son de la incumbencia del rey y de su poder, hasta el extremo de eclipsar por completo la autoridad real. El ministerio general cuidará de no romper ni dificultar las relaciones directas del rey con los ministros, y de no intimidar al monarca, cuando intentase despedir un ministro, con la idea de dimitir á todos en masa.

El cargo de ministro general es siempre desempeñado por el presidente del Consejo de ministros. Los Ingleses, en su sentido eminentemente práctico prefieren, para más formalidad, dar la presidencia á personas distinguidas por su posicion social, por sus méritos ó por su autoridad, en tanto que los demás países colocan en puesto tan alto á los hombres políticos más aptos para ser jefes de la política activa. El sistema de los Ingleses tiene dos grandísimas ventajas, una que es ménos expuesto á excitar é irritar los celos del monarca, y otra que gracias á él, sin perder nada

de su verdadera importancia (1), el presidente se ve casi libre de los ataques de sus adversarios políticos. En cambio, empero, el sistema empleado en otras naciones asegura en altísimo grado al ministerio la unidad y energía que le es propia, y satisface más plenamente la verdad de las relaciones.

5. El ministro presenta al rey los proyectos para que los sancione, y refrenda las reales órdenes. Antes de sancionar un decreto debe el rey examinar con toda libertad el proyecto, aconsejarse de las personas entendidas en el asunto, si la calidad del negocio lo requiriese, y al final aprobar ó desechar el decreto según su propio criterio. Por regla general, la desaprobación de un proyecto no es razón suficiente para la separación del ministro, porque no es prueba suficiente de que el rey desconfie del ministro ni de su manera de conducirse. El caso revestirá verdadera gravedad cuando la discusión aparezca tan honda y tan duradera que no sea posible venir á un acuerdo en la suprema dirección de la política gubernativa; entonces no hay otro medio de conjurar el conflicto que quitar de enmedio al ministro, sea porque el rey así lo disponga, sea porque el ministro presente su dimisión. Estas dos vías deben siempre quedar expeditas para entrambas personas.

El rey no tiene que esperar á que el ministro le someta un proyecto; pues está en sus atribuciones dar encargo de que se le presente tal ó cual propuesta, advirtiéndole de antemano su opinión y deseos. El ministro á su vez está en la obligación de manifestar al rey sus convicciones propias, de indicarle cuáles medidas serían útiles y cuáles perjudiciales, y de negarse, en fin, en casos de necesidad, á prestar su cooperación á lo que le apareciese desacertado.

Sería muy conveniente que en los negocios de poca monta, cuales son los de poca importancia política, dejase el rey obrar á los ministros, sin tomar parte activa más que en

(1) Hé aquí como se expresa Federico el Grande con respecto al particular en el *Antimachiavello*, cap. 22: «Le Roi qui a assez de santé, des organes en meme temps assez vigoureux et assez delies pour soutenir le pénible travail du Cabinet, manque á son devoir s'il se donne un premier ministre; mais je crois qu'un Prince, qui n'a pas ses dons de la nature, se manque á lui-meme et á son peuple, s'il n'emploie pas tout se qu'il a de raison á choisir un homme sage qui porte le fardeau dont le poids seroit trop fort pour son maître.»

determinadas ocasiones, como cuando se tratase de excitar la actividad de los ministros, de sustraerlos á la arbitrariedad, ó casos parecidos. Por lo demás, si la monarquía ha de ser una verdad, y no una farsa, el rey debe observar sin descanso y con toda independencia la alta política, para ver si las medidas gubernativas guardan perfecta armonía con la prosperidad general del Estado, único blanco á que debe espontáneamente enderezar todas sus fuerzas individuales, aunque en unión indisoluble con sus ministros. El rey y los ministros no deben nunca hacerse secreta oposición (1).

6. Cualquier acto positivo del gobierno, emanado del jefe supremo del Estado, necesita, para su perfecta validez, de la rúbrica del ministro del ramo á que pertenezca el asunto. De consiguiente la responsabilidad recae toda sobre el ministro, sin que para disculparse pueda servirle de apoyo la voluntad del soberano. No se escude, pues, el ministro con la persona del rey, sino más bien defienda como suya propia toda disposición que firme, acepte su responsabilidad, pues para esto es ministro responsable, y no deje entretanto, de presentar al jefe supremo del Estado, para que con su autoridad los sancione, todos aquellos decretos que la salud pública reclame.

La responsabilidad del monarca tiene diversas formas:

a) Ante la opinión pública, que en todos los países donde la imprenta goza de libertad, no deja de observar con cien ojos al ministerio. Cualquier paso que dé un ministro, se ve luego criticado, y criticado tal vez con frases virulentas y fuertes, sin que pueda acudir en defensa del ministro la irresponsabilidad del jefe del Estado, ni las declaraciones del mismo, haciendo constar que en la cuestión se había

(1) En la comunicación de la reina Victoria sobre la cuestión militar escrita en 1850 y comunicada al Parlamento en Febrero 1852, se dice: «La reina desea que Lord Palmerston diga claramente lo que piensa en casos determinados, á fin de saber perfectamente y con toda precisión los decretos á que da la real sanción. En segundo lugar, dada por la reina la sanción á una disposición cualquiera, ningún ministro ha de pretender mudarla arbitrariamente ni modificarla, pues tal abuso sería una verdadera falta de lealtad á la Corona, y merecería, en virtud del derecho constitucional, que el ministro delincuente fuese luego dimitido. Espera además la reina que se la entere de todo lo que pueda ocurrir entre el primer lord del Tesoro y el ministro de Negocios extranjeros antes que sobre el particular recaiga medida alguna de importancia. Y es, por fin, su voluntad que se dé con tiempo noticia de los despachos recibidos del exterior, y de los proyectos con que se proponen los ministros responder.»

procedido en un todo conforme con sus soberanos deseos y concluyentes mandatos.

b) Ante las Cámaras, expresamente encargadas y autorizadas para dar expresion legal á las quejas referentes al gobierno y áun para presentarlas al monarca. Si existe pues, alguna queja contra el gobierno, ellas son las llamadas á formularla y exponerla.

El gran escollo del Estado moderno es que los ministros no tengan confianza en la mayoría de las Cámaras, pues en tal caso fácilmente se deja comprender que, no estando éstas dispuestas á dar su voto á ministros odiados de todos, es imposible el planteamiento de reformas saludables: aquí ya no hay más remedio sino que, presentado un voto de censura unánime y decisivo contra el ministerio, éste presente en seguida la dimision de sus cargos. Semejante proceder no es todavía ley de derecho público, por no ser difícil concurren en algun Estado circunstancias que exijan la permanencia de determinado ministerio al frente de los negocios públicos, por más que en las Cámaras no cuente sino con minoría. En Inglaterra, por ejemplo, nacion inclinada al gobierno parlamentario por razones históricas más de lo que la esencia misma de la monarquía constitucional requiere y puede soportar, y donde entre los ministros es uso frecuente presentar con toda facilidad la dimision de sus cargos, áun cuando las derrotas parlamentarias fuesen por su importancia casi nulas, se ha visto á no pocos ministros, el del gran Pitt, por ejemplo, mantenerse largos años en el poder contra los deseos mil veces manifestados de la Cámara de los Comunes, que le hacía cruda y tenaz oposicion (1). Mas en aquel país, esta manera de proceder tiene ménos inconveniente que en el continente, sea porque allí es mucho más grande que en otras partes la abundancia de grandes hombres de Estado, merecedores á un tiempo de la confianza del rey y de las Cámaras, sea porque el Estado inglés se halla basado sobre el fundamento firmísimo de una aristocracia esforzada, rica,

(1) La Cámara de los Comunes dirigió con este motivo una representacion al rey, en la cual se decía: «Porque la prolongacion de una administracion, que no posee la confianza de la representacion nacional, sería pernicioso al bien del Estado.» Más al fin y al cabo, Pitt volvió á conquistar la confianza del pueblo, y en las próximas elecciones obtuvo mayoría, Ersk. May, *Historia de la Constitucion inglesa*, I, 53 y sig.

de abolengo nobilísimo, y capaz, por lo tanto, de intimidar con sus intereses, con sus costumbres y con sus tradiciones toda oposicion desmedida (1). En los pueblos de origen romano ó germánico del continente, á pesar de no haberse todavía conquistado la suficiente estabilidad y firmeza, apesar de la gran influencia de los elementos democráticos, puede muy bien darse la obligacion, por parte de un ministerio, de perseverar al frente de los negocios públicos, aunque toda la mayoría de las Cámaras se declare en contra suya. Si el conde de Bismark no hubiese resistido durante tantos años á la desconfianza y á la oposicion que por parte de la representacion popular prusiana se le hacía, no hubiera podido llevar la Prusia á los brillantes resultados obtenidos en 1866, ni hubiera logrado la reconstitucion de la Germania. Esto no quiere decir que un gobierno haya de tener á ménos las demostraciones del pueblo sobre la duracion del ministerio.

El Estado normal, que vale tanto como decir aquel en que las personas obran como ministros, debe poseer á un mismo tiempo la confianza de la Corona y la de ambas Cámaras.

c) Ante el tribunal político en casos de acusacion política. En algunos Estados, el derecho de acusar pertenece á cada una de las dos Cámaras, pero por separado: en otros, á sola la Cámara popular; y en otros á la síntesis de ambas Cámaras. Tan divididos andan los pareceres sobre quién es el que en tal caso debe proferir el juicio de acusacion, la alta Cámara ó algun tribunal especial de justicia (2).

6. La responsabilidad criminal del ministro, ó es considerada y tenida como de derecho criminal ó como de derecho público. Cuando el ministro comete una falta ordinaria, entónces no es necesaria dicha responsabilidad sino simplemente la justicia criminal como se aplica á todos en general.

La responsabilidad se refiere siempre tan sólo á las acciones ú omisiones atribuidas al ministro. Cuando en esta materia domina el punto de vista jurídico, entónces exclusiva y preferentemente se considera la violacion del derecho vigente como á fundamento de la querrela y la violacion

(1) Véase Rob. de Mohl, *Historia y literatura de la ciencia política*, II, p. 160.

(2) Véase más arriba, lib. II, cap. 10.

de una prescripción constitucional ó legislativa tratándose de un ministro se tiene como falta, aún cuando la misma no fuere considerada como tal con respecto á otro hombre cualquiera. Al propio tiempo, sin embargo, no se tomará en consideración el que, según las circunstancias, cuando sea necesaria la pública salvación, y aún cuando no haya urgente necesidad bajo el punto de vista jurídico de los intereses públicos, deje el ministro de tener presente y aún de aplicar, teniendo para ello suficientes motivos, algún artículo de la constitución ó algún precepto de la ley.

Cuando las Cámaras se persuadan de la realidad de dichos motivos, no entablará acusación alguna y si creyeren que debían hacerlo, entónces el juez no debe condenar al presunto reo. También debe tenerse en cuenta que mediante estos procedimientos jurídico-criminales la responsabilidad del ministro se reduce á mera violación de la forma jurídica.

Este procedimiento del derecho público afecta asimismo en manera preferente á la actividad política del ministro. En todo caso no hace á aquél responsable de las faltas cometidas en sus actos; esto sería injusto cuando el hecho en cuestión no dependiese exclusivamente de la acción del ministro; empero, sabido es que todo Estado está sujeto á graves detrimentos á causa de las torpezas de los gobiernos y que éste puede ser juzgado con fundamento, sin que exista culpa formal tanto contra la constitución como contra el derecho; de donde no es probable que quien toma sobre sus hombros la pesada carga de dirigir los intereses públicos de la nación deba ser responsable de las utilidades de su administración, como lo es el administrador de bienes particulares. Por esto después de cuidarse que el ministro, á más de ser persona honrada é íntegra, no se haga culpable de ninguna infracción contra la ley, puede ser legalmente obligado á presentar la dimisión de su puesto, cuando demuestra su poca capacidad para llevar á cabo con la sabiduría necesaria su cometido.

En Suecia se consideran incluidos en el propio organismo los dos aspectos bajo que puede considerarse la responsabilidad. La acusación tiene lugar en las dos clases de cancillería que los Estados poseen. En los procesos por abusos gubernativos entienden los Estados, y en los originados á causa de violación de la constitución ó del derecho

entenderá la corte suprema de justicia, mediando, empero, los procuradores del Estado. Si los Estados estiman fundada la acusación, pueden, según derecho, recomendar al rey la remoción del Consejo real ó del secretario de Estado, objeto de la acusación; en cuyo caso, exigiendo las leyes gran capacidad de experiencia por parte de los ministros, no ménos que arraigada estimación hacia el mismo por parte del pueblo, claro está que, faltando estos requisitos y en especial el último, desde que un ministro se ve acusado por abusos cometidos en el manejo de los negocios, el ministro delincuente habrá forzosamente de presentar la dimisión. El oficio de la corte de justicia es en este caso condenar según las leyes á los culpables, y notificar las sentencias impuestas con arreglo á las mismas (1).

El sistema inglés no admite diversos géneros de responsabilidad en los ministros, sino que la Cámara alta condena á los acusados por la Cámara baja, tanto en cuestiones de naturaleza política como jurídica. En vez de determinar exactamente los casos en que la acusación debe permitirse para que produzca castigo; y en vez de dictar leyes sobre responsabilidad y penalidad, han tenido á bien los Ingleses resolver en cada caso particular la cuestión sin tener en cuenta más que los intereses generales del Estado (2). Severa en los primeros siglos la práctica inglesa hasta la crueldad, se ha ido en lo sucesivo de día en día humanizando. Se debe considerar como perfección del sistema lo que en América del Norte sucede, donde el Senado tiene el encargo de juzgar y tratar igualmente tanto la parte política como la primitiva que encierra la acusación; pero al sentenciar se limita á pronunciar la pena política de la destitución ó de la incapacidad para los empleos, dejando á cargo del tribunal ordinario de los juzgados la imposición de penas por delitos, cuando fuere necesario dictarlas.

(1) Lindblad, en la *Revista extranjera y francesa de Febr. III* § 59. *Constitución sueca de 1809*, § 109, 107.

(2) V. á Lord Russell, *Historia de la Constitución inglesa*, cap. 19. En Inglaterra también ha habido juristas que quisieron limitar la responsabilidad á los delitos, tal como se entienden en el Derecho penal. Escusado es decir que no vieron logrados sus deseos. O. de Kerchove, *De la responsabilidad de los ministros*, Gante, 1867.—A. Samuely, *Principios de la responsabilidad del ministerio*, Berlin, 1869.—Nuestro artículo sobre la responsabilidad en el *Diccionario de derecho público alemán*.

En Francia, la Cámara de los diputados no podía acusar á los altos funcionarios ante la Cámara de los Pares más que por delitos políticos; pero despues, en virtud de lo vago de la frase, se ha introducido el acusar tambien por simples abusos en el gobierno. Pueden fundar una acusacion los motivos siguientes: la traicion, palabra que comprende todo género de atentado contra la seguridad del rey y del Estado, tal como se prescribe en la constitucion; la concusion, voz destinada á significar indebida exaccion de impuestos y contribuciones, corrupcion de empleados y sus-traccion de fondos públicos; y por último, la prevaricacion, vocablo sinónimo de violacion de las leyes, abusos del poder, y perjuicio de cualquier modo irrogado á los intereses del Estado (1).

En Alemania (2) se ha desarrollado de un modo especial el aspecto jurídico, en tanto que el político se tiene en bastante poco; así es que, para formar proceso y pronunciar sentencias sobre personas elevadas á cargos eminentemente políticos, solamente se acude á los tribunales de justicia del Estado. Tan sólo en Baden tiene la segunda Cámara derecho de denunciar los abusos del gobierno políticamente dañosos, nombrándose para juzgarlos una comision mixta de individuos de la Alta Cámara y de personas agregadas á los colegios judiciales, que en tales casos sentencian como tribunal de justicia del Estado (3).

7. A fin de que la responsabilidad del monarca no se reduzca á meras apariencias, se ha limitado ó completamente suprimido en las constituciones modernas el derecho del monarca á entorpecer las indagaciones del hecho en cuestion ó indultar de la sentencia que recaiga (4).

(1) V. á Rauter en el periódico de Mittermaier, escrito especialmente para conocimiento del derecho, VII, pág. 99, VIII; pág. 199, IX, página 210 y siguientes. *Constitucion de Portugal*, § 103.

(2) *Constitucion prusiana*, § 61, donde se dice: «Los ministros podrán ser acusados por las Cámaras en caso de violacion de la Constitucion y de traicion. De tales acusaciones entenderá el Tribunal supremo de justicia de la monarquía reunido en sesion.»

(3) Ley del año 1868.—V. nuestro escrito: «Relacion á la primera Cámara.»

(4) En Inglaterra, Estatuto de 1690. *Constitucion belga*, § 89, donde se dice: «En ningun caso podrá el rey sustraer á un ministro de la responsabilidad, dando para ello órdenes orales ó escritas.» § 91, dice: «El rey podrá indultar á un ministro ó condenarle por el tribunal de Casacion, cuando una de las Cámaras mostrare deseos de ello.» *Constitucion portuguesa de 1826*, § 105.

CAPITULO II.

DEL CONSEJO DE ESTADO

1. Varias veces se ha calificado de inútil en nuestros dias la institucion del Consejo de Estado. Las Cámaras por un lado, suele decirse, están siempre dispuestas á discutir las leyes, y los ministros de comun acuerdo pueden por otro, adoptar todas las medidas de carácter urgente. Cuantos asuntos puedan someterse á la deliberacion del Consejo de Estado, pueden, sin género alguno de obstáculo, reservarse para el Gabinete del respectivo ministro.

Esta institucion es mucho más importante sin duda en las monarquías absolutas que en las constitucionales, puesto que en aquéllas cumple no pocos encargos de los que hoy son propios de las Cámaras. Esto no quiere decir que sea ménos útil y conveniente donde existen Cámaras que legislan. La mayor parte de los proyectos de ley que han de presentarse á las Cámaras provienen del gobierno, y su buen ó mal resultado depende esencialmente de la intrínseca bondad de lo que él ordena ó prohíbe. La principal atribucion del Consejo de Estado es primero deliberar, y luego aprobar los proyectos gubernativos. En la esfera de la actividad ministerial entra á dar impulso á los negocios, indicar la marcha y dirigir los trabajos; todo esto, empero, necesita de la meditacion sosegada y prudente de un cuerpo que, alejado de la agitacion, múltiples negocios y continuas exigencias, tanto de la política como del activo servicio, como siempre rodea á los ministros, pueda consagrarse al tranquilo análisis de las cuestiones, en el que al lado de perfecto conocimiento de los negocios y gran perspicacia sobre las necesidades del Estado brille libérrimo golpe de vista sobre la legislacion y

