

## CAPITULO II.

**Génesis de las Instituciones Inglesas**

Tácito, en su "Germania", refiriendo el modo con que funcionaba una antigua Asamblea teutónica dice: "Los príncipes resuelven las cosas de menor importancia, y las de mayor se tratan en junta general de todos; pero de manera que, aun aquellas cuyo conocimiento toca al pueblo, las tratan y consideran primero los príncipes. Júntanse a tratar de los negocios públicos, si no sobreviene de repente algún caso no pensado, en ciertos días, como es luna nueva, o cuando es llena; que este tiempo tienen por el más favorable para emprender cualquiera cosa... Tienen esta falta causada de su libertad, que no se juntan todos de una vez, ni en el plazo señalado, y así se suelen gastar dos o tres días aguardando a los que han de venir. Siéntanse armados y cada uno como le agrada. Los sacerdotes mandan que se guarde silencio, y todos los obedecen, porque tienen entonces poder de castigar. Luego oyen al rey o al príncipe, que les hacen los razonamientos, según la edad, nobleza o fama de cada uno adquirida en la guerra, o según su elocuencia, teniendo más autoridad de persuadir que poderío de mandar. Si no les agrada lo propuesto, contradícenlo haciéndolo estruendo y ruido con la boca; pero si les contenta, menean y sacuden las frámeas, dando con ellas en los escudos que tienen en las manos. Que entre ellos es la más honrada aprobación la que se significa con las armas... Eligen también en la misma junta los príncipes, que son los que administran justicia en las villas y aldeas. Asisten con cada uno de ellos cien hombres escogidos de la plebe, que les sirven de autoridad y consejo". (1)

---

(1) De las Costumbres, Sitio y Pueblos de la Germania; Tomo XL de la Biblioteca clásica; págs. 338 y 339.

Y M. Freeman en sus "Comentarios" sobre el citado pasaje de Tácito expone. "Esta inmortal Constitución, fué la Constitución de nuestros antepasados en su viejo país de Alemania del Norte, antes de penetrar en la isla de la Gran Bretaña. Y esta Constitución, en todos sus puntos esenciales, la habían hecho pasar con ellos a su nueva patria, y allí, trasplantada en un suelo nuevo, ha crecido, se halla floreciente y ha producido frutos más ricos y más duraderos, que en el mismo país donde había nacido. En el Continente, la vieja independencia teutónica, con sus Asambleas libres, nacionales o locales, desapareció, poco a poco, ante la usurpación de una multitud de principillos. En la isla teutónica ha revestido, según los tiempos, formas diversas, ha tenido que atravesar muchas borrascas y rechazar los ataques de muchos enemigos; pero nunca ha desaparecido, por completo. La vida nacional del pueblo inglés, a pesar de la conquista extranjera y de las revoluciones interiores, ha continuado y se ha sostenido sin interrupción durante mil cuatrocientos años. En ningún momento se ha roto por completo el lazo entre lo presente y lo pasado, ni tampoco se ha visto en ningún momento a los ingleses que, seducidos por alguna teoría pomposa, se reunan con la mira de crear una Constitución completamente nueva. Cada paso dado hacia adelante ha sido consecuencia natural de un paso anterior, y cada uno de los cambios introducidos en la ley y en la Constitución ha consistido, no en la introducción de un nuevo elemento, sino en el desarrollo y en la mejora de algo antiguo ya existente. En ciertos períodos, el progreso ha sido más rápido; en otros lento: a veces, ha parecido que había detención completa y hasta retroceso; pero de hecho, nunca se detuvo por completo la imponente marcha del desarrollo político de la nación; desde el día en que los conquistadores teutónicos comenzaron a hacer de lo que era la Gran Bretaña la tierra de Inglaterra, nunca ha sufrido detención permanente esta marcha".

Este desarrollo lento, a veces imperceptible de las instituciones inglesas, no permite frecuentemente seguir todas sus fases, paso a paso, con sus lineamientos propios, separados por actos positivos del poder, como ocurre en los países latinos. La ley escrita ocupa el último término en esas instituciones que deben su formación a las costumbres, a usos no bien definidos y a incidentes secundarios, que quedan en el misterio, para poder sacar una enseñanza saludable de la historia. De allí, que no siempre es fácil fijar, como lo hemos observado, las fechas en que han nacido o se han caracterizado ciertos órganos importantes del poder, como, por ejemplo, los dos brazos del Parlamento, llegado con el tiempo a tal pujanza, que ha venido a ser la representación más intensa de las fuerzas vivas del Estado. Pero esas dificultades no autorizan para desatender el estudio de su historia; antes bien, obligan a un examen minucioso, para que encadenando causas o efectos, se precisen las funciones propias de cada órgano y sus relaciones con los otros, que constituyen con ellos el gobierno .

Los publicistas ingleses no sin justa vanidad, proclaman a su patria como la cuna de las libertades públicas y la maestra de las naciones, que han acogido esas mismas libertades. Pocos son, en efecto, los países que desde Montesquieu, (propagador ferviente de los principios del gobierno de Inglaterra) hasta ahora, no hayan trazado las bases de sus constituciones siguiendo aquellas máximas de sabiduría acreditadas por la experiencia de los siglos. Con todo, por respetable que sea la veneración de los pueblos a las tradiciones del gobierno inglés, y por enérgico que sea el principio de imitación, es indudable que al asimilarse sus instituciones, han obedecido también al genio de su raza, dando lugar a desviaciones tan señaladas, que marcan la génesis de nuevas teorías, que deben distinguirse con tino para no confundir las prácticas constitucionales de unos pueblos con las de otros, ni acoger doctrinas, que si son decisivas y

aplicables en éstos, distan mucho de avenirse con las definitivamente aceptadas por aquellos.

Guiados por estas máximas de investigación, nos proponemos examinar el origen, carácter, composición y funciones del Gabinete inglés, la significación y funcionamiento de los partidos políticos, el desarrollo del sufragio público y, por consiguiente, del parlamentarismo, para inquirir después, en otros volúmenes, hasta dónde el genio de esta institución ha penetrado en los países del Continente de Europa y en los países nuevos de América, como los Estados Unidos y México; y si éstos han tomado rumbo distinto que los inhiba para seguir las prácticas del gobierno parlamentario: tarea larga y difícil, que si la desempeñamos con éxito, demostrará, al remate, la ventaja de los estudios fundamentales. Pero antes daremos una idea general de los principios esenciales que rigen e informan la Constitución del Reino Unido de la Gran Bretaña.

---

### CAPITULO III

#### La Constitución Inglesa

La Constitución de un pueblo es el conjunto de leyes fundamentales que determinan la forma de su gobierno, sus órganos superiores y su esfera de acción. Puede ella tener por origen un texto legislativo, o simplemente la costumbre. En el primer caso, la Constitución, en los tiempos modernos, es obra de Cuerpos deliberantes, que se convocan ordinariamente con el exclusivo fin de formarla. En el segundo, es el resultado de una evolución lenta, se forma pieza a pieza, ya añadiendo nuevos usos, ya modificando los antiguos, y en todo caso, guardando un mesurado respeto a la tradición. Los publicistas del siglo XVIII.

opinaban que la Constitución de un pueblo debe ser escrita, en razón de la superioridad de toda ley escrita sobre la costumbre, porque siendo la Constitución una especie de renovación del contrato social, debe dársele una forma solemne, y porque así surte el efecto de normar con claridad las instituciones y de servir como un medio de educación al pueblo. Por el contrario, los partidarios de las Constituciones consuetudinarias ven en ellas la ventaja de que se modelan conforme a las costumbres y a las tradiciones de un país; de tal modo que sus adiciones o enmiendas vienen a ser como brotes naturales, que se realizan espontáneamente, sin ninguna revolución o trastorno público; si bien queda algo de vago entre lo antiguo y lo moderno al pasar de un uso a otro.

Las Constituciones escritas son, por lo regular; *rígidas*, es decir, que tanto para formarlas como para modificarlas están sujetas a un procedimiento especial, como la convocación de un Cuerpo constituyente y la observancia de ciertas reglas solemnes enderezadas a dar cierto sello de prestancia a las instituciones que se crean. Las Constituciones consuetudinarias son, por el contrario, *flexibles*, no exigiendo ninguna formalidad especial para decretarlas, sino las comunes a toda legislación.

La Constitución inglesa es obra de los usos y costumbres, y por consiguiente, de naturaleza flexible. Es, como dice el Duque d'Ayen, un conjunto un poco obscuro de leyes nuevas y viejas no abrogadas, y a veces contradictorias, una reunión de tradiciones del espíritu público, de usos y de formas nuevas o caducas, unidas, tanto por amor al progreso, cuanto por igual respeto al pasado, y que es preciso estudiar en los hechos, como en las luchas de cada día desde los más antiguos tiempos. Lord Brougham, atendiendo a la naturaleza de su composición, decía que la Constitución inglesa es mixta y no pura en su forma, nacida de este principio, a saber: que ninguna forma pura de gobierno, sea monarquía, aristocracia o demo-

cracia basta para la seguridad de los derechos de un pueblo y para la buena administración de sus negocios.

La gran fuerza así como las imperfecciones de esa Constitución provienen de que ella es el resultado de un constante desenvolvimiento de ideas en una misma nación. No es como las constituciones escritas, un pacto, un instrumento jurídico, sino el efecto de hechos históricos, de libertades y franquicias que se han conquistado en el transcurso del tiempo; y esto es precisamente lo que le ha asegurado su duración y un funcionamiento siempre regular. (1)

Por lo mismo que la constitución inglesa es obra lenta del tiempo, es muy difícil distinguir o fijar la época del nacimiento de cada derecho o garantía que proteje. Tiene, sin duda, fechas memorables en que se ha hecho consagración especial de los derechos conquistados, pero ninguna adrede en que se haya grabado originariamente alguna tabla de leyes fundamentales, por inspiración súbita, o deliberación intencionada. La Carta Magna firmada por Juan sin Tierra en 19 de junio de 1215, que se considera como el origen de las libertades inglesas, no fué sino la confirmación de las leyes de San Eduardo y de la Carta otorgada por Enrique I, con algunas nuevas concesiones que los barones arrancaron al absolutismo del Rey, en beneficio del pueblo. La Petición de Derechos confirmada por Carlos I en 1629, comprueba la misma observación, siendo a este respecto notable el artículo XI en que los señores espirituales y temporales y los comunes, reunidos en Parlamento, exponen al Rey: "Y pedimos muy humildemente a vuestra Majestad todos estos artículos como derechos y libertades nuestras, *según las leyes y estatutos del reino*"; mostrándose así estos representantes menos exigentes que los altivos barones del siglo XIII, que, según Hume, siempre tuvieron desnudo el acero, prontos a emplearlo contra los que se atrevían, bajo cualquier pretexto, a apartarse del espíritu original

---

(1) Hervieu, *Les Ministres*, pág. 26.

y justa interpretación de las concesiones del Rey Juan. La ley de Habeas Corpus otorgada por Carlos II en 1679, tuvo por objeto, como observa Macaulay, no reconocer un derecho nuevo, sino establecer un recurso rápido y eficaz para asegurar la libertad personal de los ingleses. Por último, la Declaración de Derechos subscripta por Guillermo III en 1688, obra en igual sentido. En ella los *Lords* y los Comunes, después de haber hecho relación de los agravios sufridos en el reinado anterior; resolvieron, en primer lugar, siguiendo el ejemplo de sus antepasados,—decían—confirmar los antiguos derechos y libertades de Inglaterra.

Esta cadena no interrumpida de hechos ligados en aleación imperceptible, demuestra la necesidad de estudiarlos en su naturaleza histórica, para conocer los principios políticos del gobierno en su origen, sus causas y su desarrollo. Porque si la ciencia del gobierno no es “una ciencia de circunstancias” como la define Burke, es al menos, una ciencia histórica cuyos asertos se fundan en la experiencia. La historia nos enseña las máximas de gobierno, pero si queremos penetrar su significación debemos estudiarlas en sus causas y desenvolvimiento. Solo por este medio podemos conocer el sentido y el espíritu de un cuerpo de leyes fundamentales. Intentar exponer uno de sus principios en forma de apotegma y presentarlo de este modo como una fórmula de aplicación universal, no es un procedimiento científico en materia de gobierno. Afirmar absolutamente en política una proposición, sostener definitivamente, de una vez para siempre, por ejemplo, “que los gobiernos derivan sus poderes del consentimiento de los gobernados”, es tan imprudente como negarlo perentoriamente. Nada de máximas absolutas: los principios en que esas máximas descansan, son los que deben buscarse. (1)

Ya se comprende que al acoger estas doctrinas, nos proponemos aplicarlas en el estudio que emprendemos;

(1) Woodburn; *The American Republic*; pág. 13.

pero antes, y por vía de introducción, indicaremos brevemente la forma actual de la constitución británica, distinguiendo los diferentes miembros de que se compone.

La teoría de la separación de los poderes es de origen inglés. Juan Locke, en su obra "Ensayo sobre el Origen, Extensión y Fin del Gobierno Civil", obra publicada en 1689, distingue en un gobierno bien constituido, tres poderes separados: el poder federativo, o sea el de autorizar tratados y hacer la guerra, el ejecutivo y el poder legislativo. Para este filósofo, el poder judicial no es un poder distinto, sino más bien una prolongación del legislativo. Montesquieu, que, sin duda, aceptaba la doctrina de Locke, la tuvo muy en cuenta en su estudio de las instituciones inglesas; y por esto en su "Espíritu de las Leyes", al examinar la constitución de Inglaterra sienta esta doctrina: "Hay en los Estados tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes, y el de ejecutar lo que depende del derecho civil.

"Por el primero, el Príncipe o el Magistrado hace leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes, o juzga los pleitos de los particulares. Este último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente ejecutivo del Estado.

"La potencia legislativa debe estar confiada al cuerpo de nobles y al cuerpo que se elija para representar al pueblo, cada uno de los cuales tendrá sus juntas y deliberaciones aparte, y miras e intereses distintos.

"De los tres poderes de que se ha hablado, el de juzgar es en cierta manera nulo. No quedan, por tanto, más que dos, y como necesitan de un poder regulador para contrapesarse, la parte del cuerpo legislativo compuesta de nobles es muy a propósito para llenar esta misión.

"El poder ejecutivo debe estar en manos de un mo-



narca porque esta parte del gobierno, que exige casi siempre una acción rápida, la administra mejor uno que muchos; al contrario de lo que acontece con lo que depende del poder legislativo, que se ordena comúnmente mejor por muchos que por uno.

“Si no hay monarca y el poder ejecutivo se confía a cierto número de personas pertenecientes al cuerpo legislativo, desaparece la libertad, pues, los mismos individuos tendrán algunas veces y podrán tener siempre parte en uno y otro.

“Si el poder ejecutivo no tiene el derecho de contener las extralimitaciones del legislativo, será éste despótico, porque podrá arrogarse toda la autoridad que quiera y anular los poderes restantes.

“Mas no conviene que el poder legislativo tenga a su vez la facultad de contener los atentados del ejecutivo, porque estando éste limitado por su naturaleza, no necesita de más cortapisas, sin contar con que ejerce siempre su acción sobre cosas momentáneas.

“Pero si en un Estado libre no debe tener el poder legislativo el derecho de detener la acción del ejecutivo, tiene sí, el de examinar cómo cumple el último las leyes establecidas.

“No obstante, cualquier forma que revista este examen, el poder legislativo no debe tener la facultad de juzgar la persona, y por consiguiente, la conducta del que ejecuta. La persona de éste, debe ser sagrada, porque siendo necesaria al Estado, a fin de que el cuerpo legislativo no se vuelva tiránico, desde el momento en que se le acusara o sometiera a juicio, no habría libertad.

“Pero como el que ejecuta, no puede ejecutar nada mal sin tener malos consejeros que aborrezcan las leyes, como ministros, aunque ellas les favorezcan como hombres, éstos pueden ser acusados y castigados.

“Hé aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno que describimos. Estando el cuerpo legislativo compuesto de dos partes, cada una de ellas atará a la

otra con la facultad mútua de impedir, al mismo tiempo que las dos estarán sujetas por la potestad ejecutiva, que a la vez lo estará por la legislativa.

“Estos tres poderes deberían originar el reposo o la inacción; pero como el movimiento necesario de las cosas les obligará a moverse, tendrán que marchar de acuerdo.

“No formando parte el ejecutivo del legislativo sino con facultad de impedir, no puede entrar en el debate de los negocios. No es siquiera necesario que tenga la iniciativa, porque pudiendo siempre desaprobando las resoluciones, puede desechar las reincidencias en materias que no hubiese querido que se discutieran”.

Los párrafos transcritos, tomados del Capítulo VI, Libro XI, que lleva el epígrafe “De la Constitución de Inglaterra” en la obra del célebre publicista francés, han sido motivo de serias discusiones cuando se les compara con las doctrinas sobre la misma materia de Locke. El eminente historiógrafo Oncken llama muy particularmente la atención sobre el hecho de que Montesquieu ni siquiera remotamente trata de sostener con datos positivos lo que enseña, a saber: la división del poder en Inglaterra en tres ramos distintos. Toda esta doctrina, dice, es una pura creación de su fantasía, que no se puede aplicar a ningún país conocido, ni antiguo, ni moderno y mucho menos a Inglaterra, donde no existió, ni existe esta división, sino muy al contrario, la reunión de todos los poderes en el Parlamento.

“La mayor parte de nuestros lectores—continúa Oncken—habrán visto en lo que precede, con grandísima sorpresa, las opiniones ultra-feudales de Montesquieu. Enteramente nueva y comprensible para todo el mundo fué únicamente aquella parte del libro que indicaba el medio, en apariencia infalible de aniquilar el despotismo y fundar la libertad; de descomponer la omnipotencia soberana y fatal en varias partes inofensivas, que, estorbándose mutuamente impidieran las respectivas extralimitacio-

nes. ¿Cómo nos desembarazaremos del despotismo de la Corona? Esta era la gran cuestión que entonces ocupaba a los genios pensadores de Francia. La contestación de Argenson fué: "Abolviendo todos los empleos dependientes del gobierno y dando autonomía a los municipios"; y Montesquieu contestaba: "Dividiendo el poder supremo entre la Corona, la representación nacional y el foro". Esta contestación tenía algo de nuevo y deslumbrador, y ofrecía en apariencia una solución sencillísima para el más complicado de todos los problemas, pues que aniquilado el motivo del despotismo, resultaba la libertad por sí sola, sin ningún esfuerzo.

"Con escasa provisión de nociones políticas elementales, reunióse después la Constituyente francesa, y con una confianza inquebrantable en la exactitud de sus ideas emprendió la reconstrucción del edificio político de su país, llevándola a cabo con consecuencia lógica, suprimiendo, según la receta de Argenson, los funcionarios del Estado en la administración interior, después de dividir toda la Francia en municipalidades soberanas; y retirando al poder ejecutivo toda influencia en la legislación y administración de justicia, según la receta de Montesquieu. Como la Constituyente del mismo modo que este su maestro nada sabía de un gabinete formado de la mayoría de la representación nacional, no sospechó tampoco que tal cosa fuera necesaria, y omitió en su constitución el cuidado de reservarse la participación en el gobierno como Parlamento, siguiendo el sagrado principio de Montesquien de la división de los poderes. Resultó, pues, que en la nueva constitución, el Rey no disponía de empleados para administrar el país; el Parlamento no tenía ministros para gobernarlo en el sentido de la mayoría; y el final fué, arriba la impotencia completa, y abajo, la completa anarquía". (1)

De modo que en opinión del ilustre historiador, Mon-

---

(1) Guillermo Oncken; Historia Universal; tomo X, págs. 186-188.

tesquieu fué apenas el autor de una fantasía peligrosa, que comenzó por desviar a la Constituyente francesa y ha extraviado después a cuantos legisladores se han propuesto dictar las leyes fundamentales de su país, siguiendo la clásica división de los poderes públicos.

Oncken continúa su interesante análisis y considera a Locke como el fundador de la organización parlamentaria de Inglaterra, habiendo sido su doctrina, por un capricho del destino, suplantada en la mente de la posteridad por otra (la de Montesquieu) históricamente equivocada, lógicamente imposible y perjudicial en el concepto público.

Locke, en efecto, después de haberse ocupado en estudiar en el capítulo XII de su citada obra, la división del poder público en legislativo, ejecutivo y federativo, escribió el capítulo XIII que tiene el epígrafe "De la subordinación de los poderes de la república", en el cual destruye sin misericordia ni consideración todas las divagaciones sobre el "equilibrio de los poderes" en que se complacen los autores extranjeros. En ese capítulo, el gran pensador dice: "Aunque sólo puede haber un solo poder supremo en una nación bien organizada, es decir, *el poder legislativo* al cual se hallan y deben hallarse subordinados todos los demás poderes, este poder legislativo es sólo un delegado del pueblo para fines determinados y queda en el pueblo el poder supremo de abolir o cambiar la legislación, si esta última, en su opinión, es contraria al objeto que se propuso al delegar su poder soberano. La delegación queda virtual y necesariamente anulada cuando no cumple el objeto que la motivó, y el poder soberano vuelve a las manos de aquellos que lo delegaron para delegarlo de nuevo, si les conviene hacerlo así, para su mayor seguridad y bienestar. En este concepto, puede decirse que el poder supremo reside siempre en la colectividad, *pero no mientras exista un gobierno cualquiera* legalmente constituido y reconocido, porque el pueblo

tesquieu fué apenas el autor de una fantasía peligrosa, que comenzó por desviar a la Constituyente francesa y ha extraviado después a cuantos legisladores se han propuesto dictar las leyes fundamentales de su país, siguiendo la clásica división de los poderes públicos.

Oncken continúa su interesante análisis y considera a Locke como el fundador de la organización parlamentaria de Inglaterra, habiendo sido su doctrina, por un capricho del destino, suplantada en la mente de la posteridad por otra (la de Montesquieu) históricamente equivocada, lógicamente imposible y perjudicial en el concepto público.

Locke, en efecto, después de haberse ocupado en estudiar en el capítulo XII de su citada obra, la división del poder público en legislativo, ejecutivo y federativo, escribió el capítulo XIII que tiene el epígrafe "De la subordinación de los poderes de la república", en el cual destruye sin misericordia ni consideración todas las divagaciones sobre el "equilibrio de los poderes" en que se complacen los autores extranjeros. En ese capítulo, el gran pensador dice: "Aunque sólo puede haber un solo poder supremo en una nación bien organizada, es decir, *el poder legislativo* al cual se hallan y deben hallarse subordinados todos los demás poderes, este poder legislativo es sólo un delegado del pueblo para fines determinados y queda en el pueblo el poder supremo de abolir o cambiar la legislación, si esta última, en su opinión, es contraria al objeto que se propuso al delegar su poder soberano. La delegación queda virtual y necesariamente anulada cuando no cumple el objeto que la motivó, y el poder soberano vuelve a las manos de aquellos que lo delegaron para delegarlo de nuevo, si les conviene hacerlo así, para su mayor seguridad y bienestar. En este concepto, puede decirse que el poder supremo reside siempre en la colectividad, *pero no mientras exista un gobierno cualquiera* legalmente constituido y reconocido, porque el pueblo

no puede ejercer su soberanía antes de disolver el gobierno”.

Luego dice el autor inglés: “De todos modos, *el poder supremo es el legislativo* mientras existe el gobierno organizado, porque el poder que puede prescribir leyes a otro, está necesariamente por encima de éste; y como el poder legislativo existe en la sociedad únicamente en virtud de su derecho de legislar para cada miembro y para cada parte de ella, prescribir reglas para sus actos y delegar el poder y fuerza ejecutiva, es evidente, que este poder legislativo es el supremo, y que todos los demás poderes, en cualquier individuo o parte de la sociedad que se hallen depositados, son derivados del legislativo y están de consiguiente subordinados a él”.

Aplicada esta teoría a Inglaterra viene a decir: El poder supremo o sea el legislativo, es el Parlamento, por que hace las leyes para todo y para todos, da poder al ejecutivo para asegurar la observancia de las leyes y castigar a los infractores, y fija todos los deberes y todos los derechos; de suerte que tiene la plenitud de la justicia y del poder.

Y prosigue Locke: “En algunas naciones no funciona la legislatura sino a intervalos, y el poder ejecutivo reside en una sola persona que tiene también parte en la legislación. En tal caso, esta persona reúne en sí no sólo la plenitud del poder supremo, que consiste en la fuerza legislativa, sino también el poder ejecutivo supremo, del cual proceden todas o la mayor parte de las atribuciones de los funcionarios inferiores; y como este poder ejecutivo no tiene encima de sí ningún poder legislador, pues no se puede legislar sin su consentimiento, derecho que se guardará muy bien de renunciar, la persona que lo ejerce puede llamarse con bastante propiedad, Jefe supremo del Estado. Debe, no obstante, tenerse presente, que los juramentos de fidelidad y obediencia se hacen a este superior, no como a legislador supremo, sino como a ejecutor supremo de las leyes, que hace

en unión con otros, porque se le debe la obediencia que se le jura, sólo en conformidad con las leyes; y si falta a éstas, no tiene ya derecho a la obediencia, pues sólo puede exigirla como entidad revestida del poder de la ley. De esta manera, se le puede considerar como la imagen y el representante de la sociedad, y dirigido por la voluntad de ésta manifestada en sus leyes. Desde el momento en que abandona este papel de representante de la voluntad pública y obra según su voluntad individual, se rebaja hasta el nivel de una persona particular sin poder, y pierde el derecho a la obediencia; atendido que los miembros de una sociedad no deben obediencia a nadie más que a la voluntad pública”.

Bastan los párrafos copiados para comprender las tendencias y el alcance de las teorías de Locke, que según confiesa el mismo Oncken, publicó su obra el año 1689, al día siguiente de la “Revolución gloriosa” como la llaman los ingleses, a fin de que sirviera de comentario al *Bill of rights*, o sea a la *Ley de los derechos fundamentales*. Locke, como nos cuenta Macaulay, fué víctima de la tiranía de Jacobo II, al grado de que mientras viajaba por el Continente para restablecer su salud, sin sujetarlo antes a juicio, ni aun darle aviso, se le despojó de su casa y de los medios de atender a su subsistencia y se le degradó, por orden superior, por el deán y los canónigos de la Universidad de Oxford, separando del establecimiento al más egregio maestro de cuantos lo habían ilustrado, por sólo castigar en él sus ideas republicanas, a pesar de su reserva y prudencia en manifestar sus opiniones. Vino la Revolución; una Convención célebre en que figuraban los dos partidos seculares de la nación, depuso a Jacobo II y sometió a Guillermo el famoso *Bill de derechos*, como condición para proclamarlo Rey; y ante esta manifestación, la más espontánea de la soberanía popular, Locke buscó su justificación publicando su notable obra “Del Gobierno Civil” en que proclama esa soberanía y justifica la insurrección contra el

tirano, declarando, que desde el momento en que éste, sea quien fuere, abandona el papel de representante de la voluntad pública y obra según su voluntad individual, se rebaja hasta el nivel de una persona particular sin poder, y pierde el derecho a la obediencia; atendido a que los miembros de una sociedad no deben obediencia a nadie más que a la voluntad pública. Juan Lócke llevó así a su obra, no sólo el fondo de sus ideas republicanas, sino el espíritu, y si se quiere, las pasiones de su época y además, la idea de dar visos de legalidad al gobierno de su amigo y confidente Guillermo III, tachado de usurpador por el partido jacobista. Lo que el gran pensador no vió, y omite, a juicio de Oncken, es un tercer elemento en que tampoco ha fijado mientes ningún teórico hasta nuestros días, omisión que origina errores capitales, y que por la misma razón de haber sido cometida por todos, es muy perdonable en los franceses. Este tercer elemento, colocado entre el Parlamento y la Corona, es el Gabinete o Consejo de Ministros, que viene a hacer la comisión ejecutiva de la mayoría del Parlamento y que con este carácter gobierna al país y ejerce los derechos, que por lo común se llaman de la Corona. Y es que antes del advenimiento al trono de Guillermo III, el concepto de un Gabinete, con los caracteres propios que ahora lo distinguen, estaba en gestación, efectuándose precisamente en ese reinado los primeros ensayos para hacerlo viable. En conclusión, Locke expuso la teoría del gobierno tal como la veía en la ocasión en que escribió su obra; y el capítulo XIII "De la subordinación de los poderes de la república", no debe considerarse, según cree el notable historiógrafo, como el primer trabajo que funda la organización parlamentaria de Inglaterra lógicamente sobre los principios de la célebre Ley de los derechos nacionales, conocida con el nombre de *Bill of rights*; sino como la simple exposición de hechos consumados en forma de principios abstractos, sin que ésto quite a Locke el mérito de haberlos formulado.



En cuanto a Montesquieu, que parece escribió "El Espíritu de las Leyes" entre 1728 y 1748, habiendo residido en Inglaterra diez y ocho meses, durante este período, no es creíble que al escribir el Capítulo VI del Libro XI de su célebre obra, hubiese olvidado cuanto había visto, observado y escudriñado en el mecanismo de un gobierno, que le interesaba conocer. Es, por tanto, exagerado afirmar, como lo hace Oncken, que toda esa doctrina es pura creación de su fantasía, que no se puede aplicar a ningún país conocido, ni antiguo ni moderno y mucho menos a Inglaterra donde ni existió, ni existe la división del poder en tres ramos distintos; sino muy al contrario, la reunión de todos los Poderes en el Parlamento.

Cuando Montesquieu escribió su obra, gobernaba Inglaterra Jorge II, bajo la dirección autoritaria de Walpole, que había llevado a tal grado su preponderancia, que dió ocasión a que el Rey pronunciara aquella frase célebre: "En este país son los Ministros el Rey"; si bien ninguno hubo más celoso que aquel distinguido estadista en defender las prerrogativas de la Corona. En este terreno se mantuvo Walpole tan firme, que llegó aún a rechazar el principio de la responsabilidad ministerial, tanto que cuando la Cámara de los Comunes se atrevió a dirigirle una censura con el fin de que abandonara el ministerio, la rechazó con energía declarando, que tal medida era una de las graves usurpaciones que jamás se hubiese cometido sobre las reales prerrogativas. Por fin, cuando en Enero de 1742 fué batido por los Comunes, se resolvió a presentar su dimisión al Rey, que la aceptó contrariado, sin que esta renuncia motivara un cambio completo de ministerio. En suma, Montesquieu, testigo de estos hechos pudo deducir, que en el sistema gubernamental de Inglaterra se distinguían perfectamente un Parlamento, o sea un poder legislativo, tan separado del ejecutivo, que vivían en pugna constante, por la inspección que el primero ejercía sobre el segundo, obligando algunas veces a la Corona a retirar, muy a su pesar,

a sus consejeros más adictos, pero sin abdicar por ésto sus privilegios, que defendió siempre con tesón.

Aquel tercer elemento que Locke no distinguió en la máquina del gobierno, el Gabinete, tampoco pudo distinguirlo Montesquieu con entera claridad, puesto que rechazaba la idea de que el poder ejecutivo se confiriese a cierto número de personas pertenecientes al cuerpo legislativo; aunque este método de gobierno lo juzgaba incompatible sólo para el caso de que no hubiese monarca. Sin embargo, reconoce ya la existencia de un ministerio, y lo que es más, reconoce la responsabilidad de los ministros, que, en su concepto, pueden ser acusados y castigados, viendo en su enjuiciamiento una garantía más para la libertad.

Respecto al tercer poder, es decir, al judicial, Locke lo consideraba derivado del legislativo, en tanto que Montesquieu lo calificaba como un ramo del ejecutivo, en cierta manera nulo, juzgando como principales el legislativo y el ejecutivo propiamente dicho. Ambos conceptos parecen contradictorios; y sin embargo, no hacen más que presentar el poder judicial en relación con sus dos fuentes constitucionales, porque conforme a los antiguos principios, el Soberano es la fuente de toda justicia y de todo honor, a lo cual seguramente se atiene Montesquieu; mientras que históricamente las cortes de justicia han derivado de la *Curia Regis*, siendo su heredera la Cámara de los Pares, que ha sido la suprema depositaria de la justicia, tanto que hasta hoy, aunque con facultades restringidas es la más alta Corte de apelación del reino, concepto que, sin duda, tomó Locke en cuenta para estimar, que el poder judicial se origina directamente del legislativo.

Bien examinadas resulta, pues, que las doctrinas de ambos publicistas coinciden muy particularmente en el punto que considera como fundamental la división del poder público en tres ramos distintos; división que no implica un desacuerdo completo entre ellos, sino antes

bien un estado de relación armónica encaminada a una acción común en beneficio del pueblo.

Oncken opina, que en Inglaterra no ha existido ni existe la división del poder en tres ramos, sino muy al contrario, la reunión de todos los Poderes en el Parlamento. La afirmación es demasiado absoluta para considerarla exacta. Como veremos después, desde los más remotos tiempos la monarquía tuvo siempre en consideración el Consejo de los Barones, particularmente en materia de impuestos y se dibujó ya la división entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Naturalmente con la evolución del sistema y según los acontecimientos históricos y el temperamento de los Reyes, la balanza del poder ora estaba en el Parlamento, ora en manos del Monarca hasta que la *Reform Bill* de 1832 la hizo descansar en la Cámara de los Comunes. Un paso más en el desarrollo del voto electoral llevó esa balanza a los comitentes ó sea al pueblo, que es propiamente quien vigila y prepondera en la política del Gabinete después de la reforma de 1867; de donde se infiere, que no es exacto decir que todos los poderes se reúnen en el Parlamento: doctrina bastante aproximada a la verdad en la época de Locke, pero que hoy dista mucho de la realidad de los hechos.

La clasificación del poder público en tres ramos diferentes seguirá siendo, por mucho tiempo, la base fundamental de las constituciones de los pueblos. La dificultad y el peligro a la vez de esa división, radica en la manera de armonizar esos brazos para que cooperen a los fines de su instituto, sin que un ramo invada las facultades del otro; pero sin establecer tampoco entre ellos una separación rígida, que los convierta en brazos rivales, o por lo menos recelosos unos de las atribuciones de los otros; sino por el contrario, dándoles la flexibilidad necesaria para que como ruedas de una sola máquina desempeñen un trabajo común y provechoso, sin colisiones y tropiezos que a la postre trasciendan en per-

juicio de la comunidad: hé allí el problema, que si en alguna parte se ha resuelto con cordura es en Inglaterra, como lo demostraremos en el curso de este estudio.

Perdónenos el lector, si nos hemos extendido demasiado sobre esta materia; es ella de tal importancia, que bien merece esclarecerse. Por lo demás, aceptaremos la nomenclatura indicada, a fin de dar a conocer la organización del gobierno inglés de la manera sumaria que pasamos a hacerlo.

### EL PODER EJECUTIVO.

El Ejecutivo, según el sistema inglés, visto breve y rectamente, puede decirse que consiste en el Soberano y en el Gabinete o Ministros nombrados con el formal consentimiento del Monarca. Toda autoridad real radica en el Gabinete, aunque los Ministros, en ley, son sólo los consejeros del Rey, y los asuntos de gobierno se despachan en su nombre. El verdadero lugar del Soberano en el sistema es el de un consejero influente, hereditario, honorable, a cuyo consejo presta un peculiar peso su título excelso y una gran familiaridad en los grandes negocios de Estado. Es el Rey, de hecho, aunque no por teoría legal, un Ministro permanente, difiriendo de los otros Ministros principalmente en que no responde de sus actos, siendo por este motivo menos poderoso que aquéllos. (1)

EL REY.—La sucesión al trono del Reino-Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, fué regulada al principio del reinado de Guillermo III por una acta del Parlamento denominada "Ley de sucesión", en virtud de la cual, la rama católica de la familia de los Estuardos quedó formalmente excluída de la herencia. Esta ley limitó la transmisión del poder a los herederos de la Princesa Sofía de Brunswick, nieta de Jacobo I, a condición de que fueran protestantes. Después de la muerte de la reina Anna, tuvo acceso al trono Jorge I, hijo de aquella Princesa; su-

(1) Wilson; The State, pág. 378.

cediéndole su hijo Jorge II, quien a su fallecimiento tuvo por sucesor a su nieto Jorge III, y después al hijo de éste, Jorge IV, el cual murió sin posteridad, habiendo dejado el trono a su hermano Guillermo IV. A este Monarca sucedió, por falta de hijos, su sobrina Victoria, hija de su hermano el Duque de Kent. Al fallecimiento de la Reina, ocupó el trono su hijo Eduardo VII, que tuvo como sucesor en 1910 a su hijo Jorge V, actual Rey de Inglaterra.

Ninguna diferencia hay en ese país entre el poder ejercido por el Rey y el que ejerce una Reina.

La persona del Soberano es sagrada, y en teoría está sobre toda ley. Ningún acto del Parlamento puede obligarlo, a menos que se diga expresamente. Es una máxima constitucional, que el Rey no puede incurrir en falta. "*The king can do no wrong*"; por lo mismo no está sujeto a responsabilidad.

Tiene él la facultad de conceder la gracia de indulto, puesto que se considera como la fuente de toda justicia y de todo honor. Es consecuencia también de este principio, que del Rey emanan todos los títulos de nobleza y las distinciones honoríficas. Todas las condecoraciones civiles y militares, así como las órdenes de caballería, cruces, medallas por servicios extraordinarios, están sujetas a su discreción, no pudiendo ningún súbdito aceptar esas distinciones sin permiso del Soberano.

Tiene éste el importante derecho de suspender, por corto tiempo, las sesiones del Parlamento, de disolverlo y convocar a elecciones para sustituirlo con nuevos representantes.

Es el Rey el Jefe supremo del Estado y de la Iglesia, del ejército y de la marina. Tiene poder para recibir y enviar embajadores, declarar la guerra, hacer la paz, negociar tratados y acuñar moneda. Está además investido del *veto* en materia legislativa; pero esta facultad, puede decirse, que ha caído en desuso. En la discusión de

los proyectos de ley ante las Cámaras, interviene por medio de sus Ministros.

Todos los grandes funcionarios del Estado, los Obispos, jueces, oficiales del ejército de mar y tierra, son nombrados por el Rey; pero como el Ministerio es responsable del manejo, en el servicio público, de esos funcionarios, a él incumbe proponer el personal, que ordinariamente acepta el Soberano.

En lo antiguo, los tributos acordados por el Parlamento se concedían al Rey para su mantenimiento y para el servicio del ejército y de la marina. Contaba además con las rentas y productos de las "Tierras de la Corona", que ingresaban al Tesoro Real. Hoy se cuenta sólo con un fondo consolidado, al cual se carga la "lista civil", o sea las expensas concedidas al Rey para el sostenimiento de la casa real y la dignidad de la Corona.

Esos derechos y algunos otros más, se conocen con el nombre de "Prerrogativas de la Corona".

Supuestas estas altas prerrogativas, pudiera creerse, que la monarquía inglesa tiene mucho de feudal, dominando en ella el concepto de un poder absoluto. Mas esta consideración se desvanece al conocer el funcionamiento de las prerrogativas en relación con los otros órganos del poder. El Soberano, en efecto, está limitado en sus facultades por el Parlamento, que no sólo ejerce una celosa vigilancia sobre sus actos, sino que constituye una comisión de su seno, que no es otro el carácter del Gabinete, para que desempeñe el poder ejecutivo, bajo su más estricta responsabilidad, obligando de esta suerte al Monarca a acoger la política de la Cámara de representantes, que a su vez está sujeta al cuerpo electoral de la Nación. En este sistema, resulta la monarquía de un carácter limitado, con sus atribuciones *eficientes*, como las llama Bagehot, en contrapeso constante con los otros poderes constitucionales, dejando, por otra parte, con toda su fuerza, su calidad *imponente*, o sea el respeto tradicional de la institución, que permite

al Soberano acentuar sus preferencias personales en el nombramiento de los hombres de Estado que manejan los negocios públicos, y ejercer, como jefe de una aristocracia de ilustre abolengó, una influencia decisiva, que imprime el tono, las maneras y las costumbres de la sociedad, acelerando con su iniciativa, o retardando con su circunspección el progreso ordenado de aquélla.

**EL CONSEJO PRIVADO.**—Al lado del Monarca existe un antiguo Cuerpo Consultivo, que aunque no tiene la importancia que en otros tiempos, desempeña todavía algún papel y que merece por esto ser conocido: nos referimos al Consejo Privado.

Si nos figuráramos cuatro círculos concéntricos, y partiéramos del mayor al menor, podríamos formarnos una idea exacta de la evolución de los Consejos que han funcionado en el Reino Unido desde los más remotos tiempos hasta ahora. El primer círculo representaría el “Consejo Común del Reino”, al cual concurrían todos los que tenían derecho a fijar los subsidios pedidos por la Corona. El segundo, más limitado, nos daría idea del “Gran Consejo” compuesto de cierto número de nobles invitados especialmente para tratar asuntos de alguna importancia. El tercero figuraría el “Consejo Permanente” o “Consejo Ordinario” o simplemente llamado “Consejo”, que en tiempo de Enrique VI tomó el título de “Consejo Privado”, y que se componía del Canciller del Reino, el Justiciero, el Tesorero, el Intendente, el Chambelán, el Mariscal, el Condestable, los Arzobispos de Cantorbury y de York y otros miembros nombrados por el Monarca. Finalmente, el cuarto círculo representaría el Gabinete, salido del Consejo Privado, como éste derivó de las antiguas Asambleas de que venimos hablando.

Largo sería referir las transformaciones que ha sufrido el Consejo Privado y las vicisitudes que ha corrido con la monarquía inglesa. Una Corporación que ejercía funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, que poco a poco se han venido eliminando, era tan útil como

peligrosa según el carácter del Soberano imperante. De hecho, dice un autor, no había un departamento de Estado, que no estuviese, en mayor o menor grado, sujeto a su control inmediato; ningún rango elevado o humilde que pudiera substraerse a su vigilancia; ningún asunto que pareciera bastante insignificante para que no llamase su atención. Sus trabajos muestran una mezcla extraordinaria de funciones legislativas y ejecutivas. Consta así, que el Consejo Privado expedía ordenanzas, no sólo para interpretar la ley, sino para modificarla a pesar de las protestas de los Comunes, que no aceptaban esa usurpación. Ejercía además funciones judiciales, y se arrogaba el derecho de juzgar causas del orden penal y civil; lo que fácilmente se explica, si se recuerdan las atribuciones primitivas del Consejo y el hecho de que las cortes de justicia eran una emanación de la "Curia Regis", con jurisdicción fijada por el uso. Esas usurpaciones en los dominios de la justicia, han sido quizás las más graves y las que en mayor peligro pusieron la vida y la libertad de los ciudadanos, porque con tribunales tan arbitrarios como la "Cámara Estrellada" (Star Chamber) de odiosa memoria, compuesta con individuos del Consejo Privado, los Soberanos sin escrúpulos cometían los mayores atentados, valiéndose de aquellos viles instrumentos de sus desenfrenadas pasiones. Por fortuna, todo eso pertenece a la historia. Hoy el Consejo Privado, libre de sus antiguas impurezas y ocupando un puesto secundario, si se compara con las funciones del Gabinete, es un Cuerpo que presta algunos servicios a la administración, sin ningún riesgo que haga desear que desaparezca en el sistema de gobierno que rige.

Para precisar el papel actual del Consejo Privado, hay que atenerse al uso y a la costumbre, por ser muy escasas las disposiciones escritas que a él se refieren.

Los miembros del Consejo Privado se nombran libremente por el Rey entre sus súbditos. Un extranjero sólo podría pertenecer a ese Cuerpo con autorización del Par-



lamento. La duración de su empleo es indefinida. Si el Monarca muere, el Consejo termina seis meses después del fallecimiento; aunque lo regular es, que el sucesor confirme los nombramientos de los antiguos consejeros.

El número de éstos ha sido variable: de treinta y tres miembros que tenía la Asamblea en tiempo de Guillermo III, ha llegado a contar, en los tiempos modernos, más de doscientos. En su lista figuran, en primer lugar, el Príncipe de Gales, los Duques de Edimburgo, de Connaught y de Cambridge, los dos Arzobispos, el *Lord* Canciller, el *Lord* Presidente del Consejo, el del Sello Privado, el Obispo de Londres y varios Pares temporales, pudiendo decirse que, por lo menos, la mitad de los individuos del Consejo pertenecen a la Cámara Alta. Todos los miembros del Gabinete y todos los Ministros que han figurado en las administraciones precedentes, pertenecen al Consejo; lo mismo que el *Speaker*, Jueces, Generales, Almirantes, Embajadores, Gobernadores de Colonias y otros personajes que han servido altas funciones. Sus nombramientos pueden ser revocados por el Monarca, que también puede disolver el Consejo en cualquier tiempo.

El título de cada uno de los Consejeros es el de "Muy Honorable". Y al entrar en funciones deben jurar: que aconsejarán al Rey lo mejor que puedan, según su habilidad y prudencia; que en ello se guiarán por su honor y por el bien público, sin ser influenciados por los afectos, el amor, las recompensas, la duda o el temor; que guardarán secreto sobre las deliberaciones de la Asamblea; que rechazarán toda corrupción; que obrarán firmemente en la ejecución de las decisiones tomadas; que resistirán a todo el que a éstas se oponga; y que observarán, guardarán y harán todo aquello que un fiel y buen consejero debe observar, guardar y hacer respecto a su Soberano.

La mesa directiva del Consejo Privado se compone de un Presidente y un Secretario. El primero es siempre miembro de la Cámara Alta y forma parte del Gabinete; por lo mismo, al cambiar éste, cesa con los demás Minis-

tros en sus funciones de Consejero. El Secretario es nombrado por el Rey, a propuesta del Presidente.

A pesar de los numerosos miembros del Consejo, basta la presencia de tres y algunas veces de dos para celebrar una sesión; de suerte que propiamente no hay *quorum* absoluto; las reuniones plenas son extraordinariamente raras.

En teoría, el Consejo Privado es el único de existencia legal y el solo responsable de los actos de la Corona. Todos los actos de soberanía deben cumplirse por su mediación; si los Ministros tienen algún poder y están sujetos a responsabilidad, es por su carácter de Consejeros Privados. Es en Consejo como el Rey hace las proclamas, convoca, suspende y disuelve el Parlamento, acuerda la elección de los Pares, declara la guerra o hace la paz, ordena las plegarias públicas o señala día para la acción de gracias y decide la ejecución de los tratados internacionales. Asimismo en su seno decreta las medidas relativas a las Colonias que no tienen legislación propia, y ratifica o desaprueba las leyes coloniales expedidas por sus respectivos Parlamentos.

Al Consejo Privado se da cuenta de todos los asuntos de importancia, que atañen a la Real familia. Los sellos de los Ministros se reciben y entregan; por su conducto.

Por lo demás, diversas leyes facultan al Consejo para publicar ordenanzas relativas a determinadas materias, a saber:

En materia religiosa, sobre la unión de beneficios eclesiásticos, señalamiento de sesiones en los sínodos o convocaciones de las provincias de Cantorbury y de York, creación de nuevas parroquias y reglamentación que deben observar los comisarios eclesiásticos.

En materia administrativa, sobre el otorgamiento de Cartas a los burgos y hospitales, clausura de cementerios y constitución de los *burial boards*.

En lo relativo a la justicia, sobre el nombramiento

de los *sheriffs*, aprobación de los reglamentos que se adopten por los jueces para procedimientos judiciales, señalamiento de la jurisdicción de los circuitos de *assises*, cortes de condados y de sesiones trimestrales.

En asuntos de la marina y el ejército, sobre las concesiones de pensiones, cuarentenas, marina mercante, faros, construcciones de fuertes y llamamiento a la milicia.

En cuanto al comercio, sobre las medidas para impedir la propagación de las enfermedades contagiosas, las fusiones de compañías de gas, ferias, mercados, incorporación de sociedades y aprobación de sus estatutos.

En lo concerniente a instrucción pública, sobre los estatutos de las Universidades y de las escuelas públicas.

Respecto a negocios internacionales, sobre los tratados relativos a la propiedad literaria, extradición y jurisdicción de los Cónsules de Oriente en orden a los súbditos británicos.

En general, el Consejo Privado no examina los negocios que se le someten, sino muy superficialmente. Su misión se limita a homologar las disposiciones, que, a su juicio, nada tienen de ilegal. Cuando se trata de una ordenanza, que según ley debe dictar el Soberano en Consejo, el departamento ministerial correspondiente, prepara el proyecto, el cual remite al Presidente del Consejo, cuyo Secretario asociado a sus subalternos, se toma el trabajo de examinarlo para comprobar su legalidad. En seguida da cuenta a dos o tres Consejeros, y si éstos lo aprueban, se demanda el consentimiento verbal del Soberano, con el que la ordenanza puede ser firmada.

El Consejo Privado cuenta con tres comités administrativos que son: uno de comercio, *Board of trade*, creado en 1660; otro de educación, instituido en 1839, y un tercero que se ocupa en la agricultura del país. También desempeña algunas funciones judiciales, cuya mención no corresponde a este lugar.

En Irlanda existe un Consejo Privado con menos facultades que el de la Gran Bretaña y sin ningún comité

judicial o administrativo, y ejerce su autoridad sometido al *Lord* teniente del Reino.

**EL GABINETE.**—Este Cuerpo de Ministros que no ha sido creado por ninguna ley especial y que con el transcurso del tiempo ha venido absorbiendo las atribuciones del Consejo Privado y de la Corona, se compone de hombres eminentes de Estado, que regularmente pertenecen a un solo partido y han desempeñado el papel de *leaders* en las contiendas políticas, cuyo triunfo los ha llevado al poder. Forma el lazo de unión entre el Parlamento y el Soberano, y a la vez que ejerce las atribuciones del Ejecutivo, es, en cierto modo, un Comité del poder legislativo. Su alta preponderancia ha venido a dejar ilesa la calidad *imponente* de la Corona, habiendo sometido a su *control* la Cámara de los Comunes y dejado apenas en pie algunas prerrogativas de la Cámara de los Pares. Nervio poderoso de la máquina gubernamental, recibe su principio vital de la opinión pública, a la cual cede como a la única soberana en la dirección política del país. La importancia del Gabinete, nos ha inducido a un estudio especial, que forma la materia de este libro.

## EL PODER LEGISLATIVO.

Este poder se ejerce por la Cámara de los *Lords* y la de los Comunes, o representantes del pueblo, que unidas llevan el nombre de Parlamento.

*Cámara de los Lords.*—Esta Asamblea, que representa el poder conservador del Reino se compone de 26 Pares eclesiásticos, 500 *Lords* ingleses, investidos de un derecho hereditario personal; 16 Pares de Escocia, nombrados por la nobleza escocesa para el término de una legislatura; 28 Pares vitalicios de Irlanda; y cierto número de altos dignatarios con el rango de *Lords*: total 593 miembros.

La alta Cámara ocupa un rango inmediato al de la Corona, como el segundo estamento del Reino.

Los Pares son creados por cartas-patente de la Corona y a su arbitrio en cuanto al número. En otro tiempo estaban también en uso las cartas de investidura, llamando a las personas que se deseaba ennoblecer, para que se sentaran en la Cámara de los *Lords*. Esas cartas de investidura sólo se permiten ahora para invitar al hijo mayor de un *Lord*, a fin de que ocupe un asiento en la Cámara en que su padre conserva el suyo.

La Cámara de los *Lords* la preside comúnmente el *Lord* Canciller; pero éste no tiene las amplias facultades del *Speaker* de la Cámara Baja en el gobierno de la Asamblea, siendo aquélla la que decide sobre todos sus actos. Por eso, cuando un *Lord* toma la palabra, la dirige a la Cámara y no al Canciller.

Las votaciones eran antes personales o por poder, en el caso de que algún miembro estuviera ausente; hoy se ha renunciado a este segundo modo. Todo Par tiene el derecho de insertar en el acta de la sesión su protesta, cuando no estuviere de acuerdo con la mayoría.

En materia de legislación, la Cámara de los *Lords* tiene el derecho exclusivo de iniciativa en todas las leyes relativas a los derechos de la pairía; y decide sobre las diferencias que ocurren respecto a los títulos de nobleza. Salvo esas excepciones, tiene la iniciativa de las otras leyes con las mismas facultades que la de los Comunes, menos en lo referente a la apertura de créditos y creación de impuestos, que es de la competencia de la Cámara popular.

La Cámara de los *Lords* es, pues, propiamente colegisladora; pero sus funciones se limitan a moderar la acción de la Asamblea popular. Su resistencia, aun cuando se trate de sus intereses, o de los del partido que representa, jamás es invencible, cediendo después de más o menos tiempo a la presión de la opinión, cuando con ella cuentan los Comunes. La preponderancia de esta Asamblea ha aumentado constantemente y ha traído, como consecuencia, disminuir el peso político de los *Lords*,

cuya representación y prerrogativas han quedado muy quebrantadas después de la lucha sostenida con el Ministerio Asquith con motivo del *Parliament Bill* que mencionaremos en lugar oportuno.

Tiene además la Cámara de los *Lords* atribuciones como Corte de Justicia, que examinaremos después.

*Cámara de los Comunes.*—La Cámara Baja o de los Comunes se compone de tres clases de representantes: los de los condados; los de los burgos y ciudades; y los representantes de las Universidades. Conforme a las leyes vigentes, existen 377 circunscripciones electorales con 117 condados, que nombran 377 miembros; 260 en 183 burgos que eligen 284 diputados; y 6 distritos en 8 Universidades, que nombran 9 representantes: así el número total de diputados es 670.

Los Comunes nombran a su Presidente o *Speaker* entre sus miembros, mediante orden de la Corona. El Secretario y Sargento de Armas son nombrados por el Rey.

El *Speaker* se mantiene en su puesto hasta la disolución del Parlamento que lo ha elegido. Sus funciones principales son: leer al Soberano las peticiones de los Comunes y pronunciar los discursos que se le dirigen en nombre de la Asamblea; dirigir los debates, cuando haya acusados o testigos ante la barra; amonestar a las personas que faltan al respeto a la Cámara; expedir órdenes de prisión en contra, o poner en libertad a los que violen sus privilegios; comunicarse por escrito con cualquiera persona, con acuerdo de la Cámara; ejercer vigilancia sobre los *bills* privados con objeto de proteger la propiedad en general, o los derechos individuales contra injustas usurpaciones; cuidar de que los subalternos cumplan con sus obligaciones; conceder una espera de cuatro horas a los que no concurran con puntualidad a las sesiones, para reunir el *quorum*; nombrar los escrutadores en caso de votaciones encontradas; y finalmente.

desempeñar las demás funciones propias de los presidentes de las asambleas deliberantes.

Ningún miembro del Parlamento puede ocupar su silla ni votar, sin rendir antes el juramento de lealtad y fidelidad a la Corona.

El lugar de las sesiones está distribuído de esta manera: hacia el final del centro del salón hay una ancha nave a cuyo término se eleva la silla del *Speaker*, quedando abajo la mesa y sillas de la Secretaría y algo más distante una mesa grande para depositar la maza del Sargento, varios libros, cajas de peticiones y demás papeles. Las bancas de los diputados están situadas unas enfrente de las otras. Las que están a la derecha del *Speaker* son ocupadas por la mayoría y los Ministros del Gabinete, sentándose los *leaders* en el banco fronterero a la gran mesa; este banco se denomina "banco de la tesorería", y en él se sienta el Tesoñero, que se considera como el jefe del Gabinete. Al lado izquierdo del *Speaker* toma asiento la minoría, o sea la oposición, enfrentando a los Ministros y teniendo de por medio la mesa.

Spencer Walpole, citado por Wilson, refiriéndose al papel de los Comunes afirma, que el Parlamento del siglo XIX (lo mismo que el actual) es en el lenguaje ordinario la Cámara Baja. Cuando un Ministro consulta al Parlamento, consulta a los Comunes. Cuando el Rey disuelve el Parlamento, se entiende que disuelve a los Comunes. Un nuevo Parlamento es meramente una nueva Cámara Baja. Ya hemos, en efecto, notado el papel subalterno que representa la Cámara de los *Lords*; y si es cierto que las iniciativas parten indiferentemente de las dos Asambleas, salvo las excepciones antes mencionadas y las iniciativas sobre amnistía, que corresponden exclusivamente a la Corona, puede decirse, con toda propiedad, que el laboratorio de las leyes existe efectivamente en el seno de la representación popular.

Además de la función legislativa, Bagehot (1), re-

---

(1) La Constitución Inglesa, págs. 169-172.

conoce en los Comunes otras tan importantes como aquella. Y es la primera y de más importancia, la función electoral, mediante la que nombra de manera especial y derriba Gabinetes; sin esa facultad no sería posible que existiera un gobierno parlamentario, porque todo Ministerio libre de la vigilancia e influencia del poder legislativo, es incompatible con las instituciones de un pueblo libre, que pretende gobernarse por sí mismo.

Otra de las funciones de la Cámara de los Comunes es, la de servir de intérprete al país. Expresa la Cámara las ideas del pueblo inglés, en todas las cuestiones que ante su vista se formulan.

Es también una función importante, la que el autor citado designa con el nombre de función educadora. Un Gran Consejo, formado de hombres inteligentes y cuyas deliberaciones son públicas, no puede existir en una nación sin influir en las ideas de la misma. Su deber es modificarlas en buen sentido, pudiendo la Cámara, de este modo, instruir al país.

Por último, la Cámara tiene la misión de dar informes. En la Edad Media, la Cámara de los Comunes debía hacer saber al Soberano los motivos de queja que existían. Desde que los debates del Parlamento se publican, la Cámara hace conocer las mismas quejas y recriminaciones al pueblo, que es el soberano de hoy. La nación tiene, por lo menos, tanta necesidad de que se le entere, como el Rey la tenía, en otros tiempos.

Ninguna de esas funciones están prescritas por leyes o estatutos; ellas han derivado de modo natural al desenvolverse espontáneamente las instituciones, y a veces contrariando disposiciones terminantes.

*Procedimiento parlamentario.*—El dominio del Parlamento sobre el campo legislativo, no reconoce límites. Según un antiguo aforismo expuesto por *Sir* Eduardo Coke, puede el Parlamento, en resumen, hacer todo lo que no es naturalmente imposible; por lo que se puede lla-



mar su poder, por una figura algo atrevida, la omnipotencia del Parlamento.

Los procedimientos legislativos son siempre los mismos, puesto que ninguna diferencia existe entre la formación de las leyes constituyentes y la de las comunes.

Cada Cámara del Parlamento procede independientemente de la otra, en la discusión y votación de las leyes. No puede hacerse alusión en una, de lo ocurrido en la otra, sin incurrir en falta. Las deliberaciones, por una ficción, se consideran secretas, pero regularmente el público y los *reporters* son admitidos a presenciar los debates. La prensa puede publicar éstos, mas sólo se considera como informe oficial el publicado por la prensa del gobierno.

Los *bills* o proyectos de ley se distinguen en públicos y privados. Los primeros son los que afectan intereses generales del Estado; y los segundos, los que autorizan a los particulares reunidos en sociedad, para emprender trabajos de utilidad pública, a su riesgo, y hasta cierto punto, en su provecho, los relativos a naturalización, a cambios de nombre, a la reglamentación de títulos y a otras materias; no siendo siempre fácil distinguir la naturaleza propia de cada *bill*.

Los *bills* públicos pueden presentarse en una u otra Cámara, con las salvedades que hemos indicado. Pero los que tienen una importancia general, quedan ordinariamente, a cargo del gobierno, quien, contando con días señalados en la semana para la discusión de los *bills* que presenta, los hace pasar fácilmente. Los *bills* del Gobierno, los defiende el jefe del departamento con el cual se relaciona el asunto de que se trata.

Los *bills* privados o personales se apoyan en peticiones, y si atañen a propiedad de un tercero, su tenor se inserta en hojas impresas. Se envían a una Comisión encargada de estudiarlos, la cual abre una información, a estilo judicial, en que se oye a las partes. Luego, la Co-

misión formula su dictamen ante la Cámara, siguiendo en lo demás la tramitación de los *bills* públicos.

En la Cámara de los *Lords*, un Par da simplemente a conocer su deseo de presentar un *bill*; pero un miembro de la Cámara Baja debe obtener permiso para presentarlo. Si se le concede, el *bill* manuscrito, con espacios en blanco para cifras, fechas y otros puntos modificables, es introducido, presentándolo su autor para la primera lectura. Todas las mociones de los Comunes deben ser apoyadas por otro miembro, requisito que no se exige a los *Lords*. Leído el *bill* por primera vez, se manda imprimir y se distribuyen sus ejemplares a los diputados. En día prefijado se da la segunda lectura y se discuten sus bases, dejando los detalles para la próxima sesión en que la Cámara se constituye en Comité. Cuando esto tiene lugar, el *Speaker* deja su silla, y otro dignatario el *chairman* (Presidente del Comité) toma la presidencia; cada cláusula se lee por su orden de redacción, se modifica, se completa, o se rechaza, según el acuerdo de la mayoría. En esta ocasión, un miembro puede hablar muchas veces sobre la misma moción; en otras circunstancias, sólo puede tomar la palabra una vez. Luego que el *bill* ha sido examinado, el *Speaker* toma su puesto, y el *Chairman* da cuenta con el *bill* y sus enmiendas. La Cámara puede entonces agregar otras reformas o rechazar las del Comité. El *bill* en esta última forma se imprime y se le da tercera lectura; si hay acuerdo, el *Speaker* propone esta cuestión en francés: *¿Le bill passe-t-il?* Aun en esta ocasión puede el *bill* ser modificado; si se adopta, se manda a la imprenta real y después se envía a la otra Cámara.

Si la iniciativa del *bill* pertenece a los Comunes, se remite a la otra Cámara con uno de sus miembros acompañado de varios colegas, que lo lleven a la barra de los *Lords* para entregarlo a su Presidente. Una vez allí, el *bill* se somete a un procedimiento análogo al ya descrito; si se altera, vuelve a la Cámara de su origen con las modificaciones hechas. Si ésta las acepta, comunica su

resolución, y en caso contrario, se celebrá una conferencia por las dos Cámaras, en la cual regularmente se termina el desacuerdo o se abandona el proyecto si no hay avenencia. Cuando un *bill* es adoptado por los Comunes y enviado a los *Lords*, el Secretario que lo remite pone al dorso esta razón en francés: "*Soi baillé aux seigneurs*". Por su parte, el Secretario de la Cámara Alta, al devolverlo escribe sobre el *bill* esta anotación: "*Soi baillé aux communes*".

Aprobado el *bill* por las dos Cámaras, queda sólo pendiente de recibir la sanción real, que la da el Soberano en persona, o por delegación.

La Cámara de los *Lords* se reúne a las cinco de la tarde, y la de los comunes a las cuatro, excepto el viernes en que se sienta a medio día. Sin embargo, las sesiones se celebran en la mañana, mediante orden en las dos Cámaras. Tres miembros en la Cámara Alta, y cuarenta en la otra forman *quorum*. Si no se reúnen, se aplaza la sesión para el día siguiente.

En la Cámara de los *Lords*, los Pares votan por medio de estas palabras: *content* y *non content*. En los Comunes se expresa el voto diciendo *oui* o *non*, pues el uso del francés se guarda en las formas oficiales de las legislaturas.

Los *bills* deben ser votados enteramente en el curso de una legislatura. De modo que cuando se quiere rechazar un *bill*, sin entrar en pormenores, basta aplazarlo para cuando no haya sesiones del Parlamento. Los *bills* son algunas veces enviados a comisiones nombradas por la Cámara de donde proceden, para su estudio. Dichas comisiones deliberan, reciben testimonios en lugar destinado al efecto, y concluyen rindiendo informe a la Cámara sobre el resultado de su investigación. (1)

---

(1) A de Fonblanque; L'Angleterre, págs 61-69.

## EL PODER JUDICIAL.

En el sistema inglés—observa el profesor Juan W. Burgess—no hay más que dos cuerpos que pueden llamarse tribunales constitucionales, a saber: la Cámara de los *Lords* y el Comité judicial del Consejo Privado. Todos los demás dependen de la legislatura ordinaria, y por consiguiente, no es obligatorio su examen en una obra, que en el dominio del derecho, no mira más que al Derecho Constitucional. (1) Fundada, como nos parece esa distinción, vamos a dar una ligera idea de las facultades judiciales de esas dos Asambleas.

*El Comité Judicial del Consejo Privado.*—Este Comité se compone de los Consejeros que sirven, como *Lord* Presidente del Consejo y *Lord* Canciller, de los que desempeñan o hayan desempeñado altos cargos judiciales y de otros dos Consejeros designados especialmente por la Corona. También pertenecen al Comité, dos de los Consejeros que hayan servido altos cargos judiciales en Inglaterra o en las Colonias. Como su nombramiento lo deben a la Corona, pueden ser destituidos por ella, y aun acusados y juzgados por el Parlamento. Salvo en caso de muerte, renuncia, destitución o sentencia condenatoria, desempeñan el cargo durante la vida del Monarca que los nombra, y seis meses después de su muerte.

Este tribunal juzga principalmente en apelación. Se apela ante él contra las decisiones del Tribunal de los Arcos de Cantorbery, de las del Almirantazgo, del Tribunal de la Isla de Man, del de las Islas Normandas, de la India, y en general, de las decisiones de los Tribunales de las Colonias. Dicha jurisdicción se halla regulada casi totalmente, por leyes, y se ha de recurrir a ella bajo la forma de una petición a la Corona, en Consejo.

Pero en unos cuantos casos este Tribunal actúa en primera instancia; y de los principios generales del sistema político inglés debe deducirse, que todas las cues-

---

(1) Ciencia Política, Tomo I, pág 379.

tiones del orden judicial, no sometidas por la ley o la costumbre a la jurisdicción de otros tribunales, o de la Cámara de los *Lords*, están sometidas a la jurisdicción del Comité judicial del Consejo Privado. Es el residuo del poder gubernamental de la Corona, en la esfera de la administración de justicia. (1)

Además de esas funciones de Comité judicial, el Consejo Privado, como Corte de *record*, y fuera de la presencia del Soberano, puede proceder a la instrucción en materia de crímenes políticos, recibir declaraciones y juramentos; y en seguida mandar a los responsables ante las autoridades competentes; mas no puede juzgarlos, por falta de competencia.

*La Cámara de los Lords como Corte Suprema de Justicia.*—El poder y jurisdicción del Parlamento—dice Sir Eduardo Coke—es tan trascendental y absoluto, que no puede ser limitado, ya respecto a las personas, ora con relación a las cosas, por ningún término. Y de esta Alta Corte puede, con verdad, decirse: *Si antiquitatem spectes, est vetustissima; si dignitatem, est honoratissima; si jurisdictionem, est capacissima*". (2)

La Cámara de los *Lords* ha conservado las funciones de Alta Corte de Justicia ejercidas primero por el Consejo Real con asistencia de jueces, después, por el Parlamento, y más tarde por sólo ella.

Ese Tribunal no ejerce jurisdicción en primera instancia en el orden civil, ni en el criminal, salvo en los casos de acusación presentada por la Cámara de los Comunes. Tampoco puede conocer de apelaciones contra las decisiones de las Cortes eclesiásticas o marítimas, ni contra las resoluciones de los Tribunales de la India y de las Colonias, cuyo juicio se reserva al Comité judicial en Consejo Privado, como queda expuesto.

Conforme a la ley de 11 de agosto de 1876, la Cámara de los *Lords* decide en última instancia sobre las sen-

(1) Burgess, Obra cit. pág. 382.

(2) 4 Inst., 36.

tencias pronunciadas por la Corte de Apelación de Inglaterra y por las Cortes de Escocia e Irlanda, que se le someten, en vista de las costumbres o de las leyes existentes. No puede sentarse, ni juzgar como Corte sin la concurrencia, lo menos de tres *Lords* de apelación.

Los *Lords* de apelación son: el *Lord* Gran Canciller, los Pares que ejercen o han ejercido algunas altas funciones de las enumeradas por la ley, y los *Lords* ordinarios nombrados por el Soberano para asistir en la Cámara en ejercicio de sus funciones judiciales. La Corona está facultada para nombrar, a lo menos, cuatro *Lords* de apelación ordinarios, escogidos entre los Magistrados que hayan desempeñado, lo menos, durante dos años una de las funciones judiciales indicadas, o entre los abogados que hayan practicado su profesión durante quince años, en alguna parte del Reino-Unido. Estos Magistrados no pueden ser destituidos, sino en virtud de los votos de las dos Cámaras del Parlamento.

La Cámara de los *Lords* puede dar audiencias y pronunciar sentencias aun durante los recesos del Parlamento; más en sus sesiones debe ocuparse exclusivamente de asuntos judiciales. En caso de disolución, el Soberano puede autorizar a los *Lords* de apelación, para que despachen hasta la reunión del nuevo Parlamento.

Si se atiende a esa circunstancia y a que los *Pares* legos no pueden tomar asiento en el Tribunal; siendo la mayor parte de los jueces nombrados, Pares, exclusivamente con el fin de llenar sus funciones judiciales, dejando de formar parte del Parlamento desde que se separan de ellas, se advierte, que la Corte es un verdadero Tribunal de apelación, que sólo por respeto a la tradición ha conservado el nombre de Cámara de los *Lords*.

En materia criminal, ésta juzga a las personas acusadas por la Cámara de los *Cumnes* en los casos de alta traición y otros actos no previstos por la ley. La acusación se formaliza mediante la proposición de un *commo-*

ner que presenta pruebas y concluye con una moción para que el acusado se sujete a juicio.

Si la Cámara Baja encuentra bastantes los cargos y vota la moción, se manda una diputación a la barra de la Cámara Alta para formular la acusación. Los capítulos de ésta se incluyen en un memorial, que se entrega a la Cámara de los *Lords*. De la acusación se da traslado al acusado, y la defensa que produzca se comunica a los Comunes para su réplica.

Los testigos son citados por el *clerk* del Parlamento para día fijo, a fin de que sean juramentados. Si están presos, la orden se comunica al alcaide de cárceles para que los presente. Si los testigos rehusan comparecer o se ocultan, la Cámara ordena su arresto, y al no ser habidos, se dirige al Soberano una excitativa para que publique una proclama ofreciendo recompensar al que aprehenda y presente al testigo remiso. Caso de que se quiera hacer comparecer a un *Lord* o a su mujer, la citación se hace mediante una carta firmada por el *Lord* Canciller; y si se trata de un miembro de los Comunes, se envía un mensaje a la Asamblea, pidiéndole autorice al testigo para presentarse.

El juicio se instruye por los *Lords*; los Comunes asumen sólo el papel del Ministerio Público. Terminados los debates se consulta el parecer de los Jueces, quienes bajo palabra de honor responden si el acusado es *couppable* o *non couppable*.

Si el acusado es absuelto, se le pone en libertad; si es declarado culpable, corresponde a los Comunes pedir su condena, ó concederle la gracia de abstenerse de pedir que se le imponga alguna pena.

El principio general de la ley consuetudinaria que establece, que cada uno sea juzgado por sus pares, tiene como consecuencia natural, que la Cámara de los *Lords* sea la sola competente para juzgar a las personas que forman parte de la pairía. Pero ésto, a pesar de leyes que no han sido expresamente derogadas, se aplica sólo a los



casos de alta traición u otros crímenes graves, con exclusión de los delitos cuyo conocimiento se somete a los tribunales comunes.

Siempre que se trata de juzgar a un *Par* acusado de traición u otro crimen, el Soberano nombra un Alto Senescal (High Steward), que preside la Cámara de los *Lords* constituida en "Corte del Soberano en Parlamento". Sucedia antiguamente que el Presidente convocaba sólo para el juicio a aquellos *Pares* con quienes quería asociarse; el número de ellos se fijaba en doce, sin máximo determinado; lo que quitaba a la Corte de Justicia su carácter de severidad. Una ley expedida después de la Revolución de 1688 decidió, para corregir este defecto, que para cualquier juicio deben ser convocados todos los *Pares*; y otra más reciente dispone, que todo *Par* sujeto a juicio será sometido a la penalidad común a todos los súbditos del Reino.

Los *Pares* de Irlanda y de Escocia, en virtud de la anexión de estos Reinos a Inglaterra, gozan de los privilegios de la pairía, y por lo mismo, tienen derecho a ser juzgados por la Cámara de los *Lords*; pero sólo los *Pares* representantes pueden sentarse y tomar parte en el juicio. La mujer de un *Par*, sea que tenga ella el título, o que sea simplemente consorte de aquél, goza también del privilegio de ser juzgada por la Alta Cámara. En cuanto a los *Pares* espirituales, no siendo nobles, no participan de dicha prerrogativa, aunque sí pueden juzgar, con la restricción de inhibirse en el caso de que el reo merezca la pena capital: (1)

Creemos bastante lo expuesto, como preliminares, para entrar al estudio, que forma la materia principal de este volumen.

---

(1) El Conde De Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement Britanniques; Tomo II, págs. 229-233.