

## CAPÍTULO II

### **De la naturaleza del poder real en una monarquía constitucional.**

Estableciendo nuestra Constitución la responsabilidad de los ministros, separa claramente el poder ministerial del poder real. El mero hecho de ser el monarca inviolable y los ministros responsables, hace patente esta separación. Porque no se puede negar que los ministros tienen así un poder que les pertenece propiamente hasta cierto punto. Si no se les considerase sino como agentes pasivos y ciegos, su responsabilidad sería absurda é injusta, ó al menos sería preciso que sólo fuesen responsables para con el monarca de la extricta ejecución de sus órdenes. Pero la Constitución quiere que sean responsables para con la Nación y que, en ciertos casos, las órdenes

del monarca no puedan servirles de excusa. Es, pues, claro que no son agentes pasivos. El poder ministerial, aunque emanado del poder real, tiene, sin embargo, una existencia realmente separada de este último, y la diferencia es esencial y fundamental entre la autoridad responsable y la autoridad investida de la inviolabilidad.

Siendo esta distinción de la especie consagrada por nuestra constitución misma, creo deberla rodear de algunas ampliaciones. Indicada en una obra que he publicado antes de la promulgación de la carta de 1814, ha parecido clara y útil á hombres cuya opinión tiene, á mis ojos, un gran peso. Es, en efecto, en mi opinión, el jefe de toda organización política.

El poder real (entiendo por tal el del jefe del Estado, sea cualquiera el título que ostente), es un poder neutro. El de los ministros es un poder activo. Para explicar esta diferencia definamos los poderes políticos, tales como se les ha conocido hasta aquí.

El poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial, son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su parte, al movimiento general; pero cuando estos poderes crecen desordenadamente, chocan entre sí y se estorban, es necesaria una fuerza que les reduzca

á su lugar propio. Esta fuerza no puede estar en uno de los resortes, porque le serviría para destruir á los demás. Es preciso que esté fuera, que sea neutra, en cierto modo, para que su acción se aplique necesariamente doquiera sea necesario que se aplique y para que sea preservadora, reparadora, sin ser hostil.

La monarquía constitucional crea este poder neutro en la persona del jefe del Estado. El interés verdadero de este jefe no es en modo alguno que uno de estos poderes derribe al otro, sino que todos se apoyen, se entiendan y obren de mútuo concierto.

No se ha distinguido, hasta ahora, en las organizaciones políticas sino tres poderes.

Encuentro yo cinco, de naturalezas diversas, en una monarquía constitucional: 1.º, el poder real; 2.º, el poder ejecutivo; 3.º, el poder representativo tradicional; 4.º, el poder representativo de la opinión; 5.º, el poder judicial.

El poder representativo tradicional reside en una asamblea hereditaria; el poder representativo de la opinión en una asamblea electiva; el poder ejecutivo está confiado á los ministros; el poder judicial á los tribunales. Los dos primeros poderes hacen las leyes, el tercero provee á su ejecución general, el cuarto les aplica á los casos particulares. El poder real está en medio, pero por cima de los otros

cuatro, autoridad á la vez superior é intermedia, sin interés en perturbar el equilibrio é interesada, por el contrario, en mantenerle.

Sin duda, como los hombres no obedecen siempre á su interés bien entendido, hay que tomar la precaución de que el jefe del Estado no pueda obrar en lugar de los otros poderes. Y en esto consiste la diferencia entre la monarquía absoluta y la monarquía constitucional.

Como es siempre útil salir de las abstracciones á los hechos; citaremos la Constitución inglesa.

Ninguna ley puede ser hecha sin el concurso de la Cámara hereditaria y de la Cámara electiva; ningún acto puede ser ejecutado sin la firma de un ministro; ningún juicio pronunciado sino por tribunales independientes. Pero cuando está tomada esta precaución, ved cómo la Constitución inglesa emplea el poder real en poner término á toda lucha peligrosa y en restablecer la armonía entre los demás poderes. Si la acción del poder ejecutivo es peligrosa, el rey destituye á los ministros. Si la acción de la Cámara hereditaria llega á ser funesta, el rey le da una tendencia nueva creando nuevos Pares. Si la acción de la Cámara electiva se anuncia como amenazadora, el rey hace uso de su *veto* ó disuelve la Cámara electiva. Por

último, la acción misma del poder judicial puede ser perniciosa, en cuanto aplique á actos individuales penas generales demasiado severas y entonces el rey temple esta acción con su derecho de indulto.

El vicio de casi todas las Constituciones ha sido el de no haber creado un poder neutro, sino haber colocado la suma total de autoridad de que debe estar investido, en uno de los poderes activos. Cuando esta suma de autoridad se ha encontrado reunida en el poder legislativo, la ley, que no debía extenderse sino á objetos determinados, se ha extendido á todo. De aquí ha resultado una tiranía arbitraria y sin límites. De aquí los excesos del largo parlamento, los de las asambleas del pueblo en las repúblicas de Italia, los de la Convención, en algunas épocas de su existencia. Cuando la misma suma de autoridad se ha encontrado reunida en el poder ejecutivo, ha habido despotismo. De aquí la usurpación que resultó de la dictadura en Roma.

La historia romana es, en general, un gran ejemplo de la necesidad de un poder neutro, intermediario entre los poderes activos. Vemos en esta república, en medio de los rozamientos que se sucedían entre el pueblo y el Senado, buscar cada partido garantías; pero como las colocaba siempre en sí mismo, cada ga-

rantía venía á ser un arma contra el partido opuesto. Los levantamientos del pueblo, amenazando al Estado con su destrucción, le crearon los dictadores, magistrados devotos de la clase patricia. La opresión ejercida por esta clase reduciendo á los plebeyos á la desesperación, no destruyó la dictadura, pero hizo recurrir simultáneamente á la institución tribunicia, autoridad completamente popular. Entonces los enemigos se volvieron á hallar frente á frente, únicamente fortificado por su parte cada cual. Las centurias eran una aristocracia, las tribus una democracia. Los plebiscitos decretados sin el auxilio del Senado, no eran menos obligatorios para los patricios. Los Senados-consultos, emanados sólo de los patricios, no eran menos obligatorios para los plebeyos. Así cada partido se apoderaba sucesivamente del poder, que hubiera debido ser confiado á manos neutras, y abusaba de él, lo que no puede menos de ocurrir en tanto que los poderes activos no le abduquen para formar poder aparte.

La misma observación se reproduce en lo que respecta á los cartagineses: les veis crear sucesivamente los Sufetas para fijar límites á la aristocracia del Senado; el tribunal de los ciento para reprimir á los Sufetas; el tribunal de los cinco, para contener á los ciento. Que-

rían, dice Condillac, imponer un freno á una autoridad y establecían otra, que tenía igualmente necesidad de ser limitada, dejando así siempre subsistir el abuso á que creían poner remedio.

La monarquía constitucional nos ofrece, como ya he dicho, este poder neutro tan indispensable á toda libertad regular. El rey, en un país libre, es un sér aparte, superior á la diversidad de las opiniones, no teniendo otro interés que el mantenimiento del orden y el mantenimiento de la libertad, no pudiendo entrar jamás en la condición común, inaccesible, en consecuencia á todas las pasiones que esta condición hace nacer y á todas aquellas que la perspectiva de volverse á hallar en ella sustenta necesariamente en el corazón de los agentes investidos de un poder momentáneo. Este augusto poderío de la realeza debe esparcir en el espíritu de un monarca una calma y en su alma un sentimiento de reposo que no pueden ser patrimonio de individuo alguno en una posición inferior. Se eleva, por decirlo así, por cima de las agitaciones humanas y es la obra maestra de la organización política haber así creado, en el seno mismo de los disentimientos, sin los cuales ninguna libertad existe, una esfera inviolable de seguridad, de majestad, de imparcialidad, que per-

mite á estos disentimientos desarrollarse sin peligro, en tanto que no exceden ciertos límites y que, en cuanto el peligro se anuncia, le pone término por vías legales, constitucionales y desligados de toda arbitrariedad. Pero se pierde esa inmensa ventaja, ya rebajando el poder del monarca al nivel del poder ejecutivo, ya elevando el poder ejecutivo al nivel del monarca.

Si confundis estos poderes, dos grandes cuestiones se hacen insolubles: una, la disolución del poder ejecutivo propiamente dicho, otra, la responsabilidad.

El poder ejecutivo reside de hecho en los ministros; pero la autoridad que pudiera destituirle, tiene este defecto en la monarquía absoluta, que es su aliada, y en la república, que es su enemiga. Sólo en la monarquía constitucional se eleva á la categoría de su juez.

Así vemos que, en la monarquía absoluta, no hay otro medio de destituir al poder ejecutivo que un trastorno, remedio á veces más terrible que la enfermedad, y aunque las repúblicas hayan procurado organizar medios más regulares, estos medios han tenido frecuentemente el mismo resultado violento y desordenado.

Los Cretenses habían inventado una insurrección; en cierto modo legal, por la cual se deponía á todos los magistrados; y muchos publicistas les elogian (1). Una ley de Atenas permitía á todo ciudadano matar á cualquiera que en el ejercicio de una magistratura hubiera atentado á la libertad de la república (2). La ley de Valerio Publicola tenía en Roma el mismo fin. Los Florentinos han tenido su Ballia, un consejo extraordinario, creado oportunamente y que, revestido de todos los poderes, tenía una facultad de destitución universal (3). Pero en todas estas constituciones, el derecho de destituir al poder ejecutivo, flotaba, por decirlo así, á merced de cualquiera que de él se apoderaba; y aquél que se apoderaba de él lo hacía, no para destruirle, sino para ejercer la tiranía. Resultaba de aquí que el partido vencedor no se contentaba con desposeer, hería; y como hería sin juicio, cometía un asesinato en vez de hacer una justicia.

La Ballia de Florencia, nacida de la tempestad, se resentía de su origen. Condenaba á muerte, encarcelaba, despojaba, porque no tenía otro medio de privar de la autoridad á

---

(1) Filangieri. I. 10. Montesquieu. vii. 11.

(2) Petit de Leg. Att. III. 2.

(3) Machiavel passim.

los hombres que eran sus depositarios. Así, después de haber agitado á Florencia por la anarquía, fué ella misma instrumento principal del poder de los Médicis.

Es necesario un poder constitucional, que tenga siempre lo que la Ballia tenía de útil y que jamás tenga lo que tenía de pernicioso; es decir, que no pueda ni condenar, ni encarcelar, ni despojar, ni proscribir, sino que se limite á quitar el poder á los hombres ó á las Asambleas que no puedan por más tiempo poseerle sin peligro.

La monarquía constitucional resuelve este gran problema; y para fijar mejor las ideas, suplico al lector recuerde mis aserciones de la realidad. Esta realidad se halla en la monarquía inglesa. Crea este poder neutro é intermediario: es el poder real separado del poder ejecutivo. El poder ejecutivo es destituido sin ser perseguido. El rey no necesita convencer á sus ministros de una falta, de un crimen ó de un proyecto culpable para despedirles; les despide sin castigarles: así, todo lo que es necesario sucede sin nada de aquello que es injusto, y, como ocurre siempre, este medio, porque es justo, es aún útil bajo otro punto de vista. Es un gran vicio en toda Constitución no dejar alternar á los hombres poderosos sino entre su poder y el cadalso.

Hay, entre la destitución del poder ejecutivo y su castigo, la misma diferencia que entre la disolución de las Asambleas representativas y la acusación de sus miembros. Si se reemplazase la primera de estas medidas por la segunda, nadie duda que las Asambleas amenazadas, no solamente en su existencia política, sino en su existencia individual, se harían furiosas por el sentimiento del peligro y que el Estado se hallaría expuesto á grandes males. Lo mismo ocurre en lo que toca al poder ejecutivo. Si sustituís á la facultad de destituirle sin castigarle la de juzgarle, excitáis su temor y su cólera: defenderá su poder en vista de su seguridad. La monarquía constitucional previene este peligro. Los representantes, después de la disolución de su Asamblea; los ministros, después de su destitución, entran en la clase de los demás ciudadanos; y los resultados de estos dos grandes preservativos contra estos abusos, son igualmente eficaces y pacíficos.

Consideraciones del mismo género se nos presentan cuando se trata de la responsabilidad.

Un monarca hereditario puede y debe ser irresponsable: es un sér aparte en la cima del edificio. Su atribución, que le es particular y que es permanente, no solamente en él, sino

en su raza entera, desde sus antepasados á sus descendientes, le separa de todos los individuos de su imperio. No es en modo alguno extraordinario declarar á un hombre inviolable cuando una familia está investida del derecho de gobernar á un gran pueblo, con exclusión de las otras familias y al riesgo de todos los azares de la sucesión.

El monarca mismo se presta sin repugnancia á la responsabilidad de sus ministros. Hay bienes más preciosos que defender que tal ó cual detalle de la administración, tal ó cual ejercicio parcial de la autoridad. Su dignidad es un patrimonio de familia que retira de la lucha abandonando su ministerio. Pero no es sino cuando el poder es de tal suerte sagrado que podéis separar de él la responsabilidad.

Renovándose periódicamente un poder republicano, no es un sér aparte, en nada hiere la imaginación, no tiene derecho á indulgencia por sus errores, puesto que ha solicitado el puesto que ocupa y nada tiene más precioso que defender que su autoridad, que está comprometida en cuanto se ataca á su ministerio, compuesto de hombres como él y con los cuales es siempre de hecho solidario.

Hacer al poder supremo inviolable, es constituir á sus ministros jueces de la obediencia que deben. No pueden, en verdad, rehusarle

esta obediencia sino presentando su dimisión; pero entonces la opinión pública se hace juez á su vez entre el poder superior y los ministros; y el favor está naturalmente del lado de los hombres que parecen haber hecho á su conciencia el sacrificio de sus intereses. Esto no tiene inconvenientes en la monarquía hereditaria. Los elementos de que se compone la veneración que rodea al monarca, impiden que se le compare con sus ministros; y la permanencia de su dignidad hace que todos los esfuerzos de sus partidarios se dirijan contra el ministerio nuevo. Pero en una república, la comparación se establecería entre el poder supremo y los antiguos ministros; llevaría á desear que éstos llegasen á ser el poder supremo y nada, en su composición ni en sus formas, á ello se opondría.

Entre un poder republicano no responsable y un ministerio responsable, el segundo lo sería todo y el primero no tardaría en ser reconocido inútil. La no responsabilidad fuerza al gobierno á nada hacer sino por sus ministros. Pero entonces, ¿cuál es la utilidad del poder superior al ministerio? En una monarquía, es impedir que otros se apoderen de él y establecer un punto fijo, inatacable, al cual no puedan acercarse las pasiones. Pero nada análogo ocurre en una república en que todos los

ciudadanos pueden llegar al poder supremo.

Suponed en la Constitución de 1795 un Directorio inviolable y un ministerio activo y enérgico. ¿Se hubiera sufrido durante mucho tiempo á cinco hombres que nada hicieran detrás de seis hombres que lo hicieran todo? Un gobierno republicano necesita ejercer sobre sus ministros una autoridad más absoluta que un monarca hereditario, porque está expuesto á que estos instrumentos se conviertan en sus rivales. Pero para que ejerza tal autoridad, es preciso que llame sobre sí mismo la responsabilidad de los actos que manda, porque no se puede hacer obedecer de los hombres sino garantizándoles el resultado de la obediencia.

Las repúblicas están, pues, forzadas á hacer responsable al poder supremo. Pero entonces la responsabilidad se hace ilusoria.

Una responsabilidad que no puede ejercerse sino sobre hombres cuya caída interrumpiría las relaciones exteriores y heriría de inmóvilidad las ruedas interiores del Estado, jamás se ejercitará. ¿Se querrá trastornar la sociedad para vengar los derechos de uno, de diez, de ciento, de mil ciudadanos, diseminados sobre una superficie de treinta mil leguas cuadradas? Lo arbitrario no tendrá remedio, porque el remedio será siempre más pernicioso que un mal moderado. Los culpables serán

impunes, tanto por el uso que harán de su poder para corromper, como porque los mismos que estarían dispuestos á acusarle, temblarían ante la conmoción que una acusación haría experimentar al edificio constitucional.

Porque, para vengar la violación de una ley particular, habrá que poner en peligros lo que sirve de garantía á todas las leyes. Así, los hombres débiles y los hombres razonables, los venales como los escrupulosos, se hallarán ligados por motivos diferentes al pretender castigar á los depositarios infieles de la autoridad ejecutiva. La responsabilidad será nula, porque habrá sido dirigida demasiado alta. En fin, como es esencial al poder, cuando puede abusar impunemente, abusar siempre más, si las vejaciones se multiplican al punto de ser intolerables, la responsabilidad se ejercerá; pero siendo dirigida contra los jefes de gobierno, será probablemente seguida de la destrucción del gobierno.

No tengo que examinar aquí si sería posible, por una organización nueva, remediar el inconveniente relativo á la responsabilidad en una Constitución republicana. Lo que he querido demostrar es que la primera condición que es indispensable para que la responsabilidad se ejerza, es separar el poder ejecutivo del poder supremo. La monarquía constitucional

consigue este gran fin; pero se perdería esta ventaja si se confundiesen ambos poderes.

El poder ministerial es de tal modo el único resorte de la ejecución en una Constitución libre, que nada propone el monarca sino por mediación de sus ministros: nada ordena sin que su firma ofrezca á la nación la garantía de su responsabilidad.

Cuando se trata de nombramientos, decide el monarca solo; su derecho es incontestable. Pero en cuanto se trata de una acción directa, ó aun solamente de una proposición, el poder ministerial está obligado á colocarse delante, para que nunca la discusión ó la resistencia comprometa al jefe del Estado.

Se ha pretendido que en Inglaterra el poder real no se distinguía tan positivamente del poder ministerial. Se ha citado una coyuntura en que la voluntad personal del soberano había dominado á la de los ministros, rehusando hacer participar á los católicos de los privilegios de los demás súbditos. Pero aquí se han confundido dos cosas: el derecho de mantener lo que existe, derecho que pertenece necesariamente al poder real y que le constituye, como yo afirmo, autoridad neutra y preservadora, y el derecho de proponer el establecimiento de lo que no existe aún, derecho que corresponde al poder ministerial.

En la circunstancia indicada se trataba sólo de mantener lo que existía, porque las leyes contra los católicos están en pleno vigor aunque su ejecución se haya suavizado. Pero ninguna ley puede ser abrogada sin la participación del poder real. No examino si, en el caso particular, el ejercicio de este poder ha sido bueno ó malo; lamento que escrúpulos respetables, pues que estriban en la conciencia, pero erróneos en principio y funestos en la práctica, hayan llevado al rey de Inglaterra á mantener medidas vejatorias é intolerantes: pero aquí se trata sólo de demostrar que, al mantenerlas, el poder real no ha franqueado sus límites, y, para convencernos de ello más, invirtamos la hipótesis y supongamos que estas leyes contra los católicos no hubiesen existido. No hubiera podido la voluntad personal del monarca obligar á ministro alguno á proponerlas y me atrevo á afirmar que, en nuestros días, el rey de Inglaterra no hubiera hallado un ministro que propusiese leyes semejantes. Así, la diferencia entre el poder real y el poder ministerial se hace constar por el ejemplo mismo, alegado para obscurecerla. El carácter neutro y puramente preservador del primero es bien manifiesto: es evidente que entre ambos sólo el segundo es activo, puesto que, si este último no quisiese

obrar, el primero no hallaría medio de obligarle y tampoco tendría medio de obrar sin él: y observad que esta posición del poder real sólo tiene ventajas y nunca inconvenientes, porque, al mismo tiempo que un rey de Inglaterra encontraría en la negativa á obrar de un ministro un invencible obstáculo para proponer leyes contrarias al espíritu del siglo y á la libertad religiosa, esta oposición ministerial sería impotente, si quisiese impedir al poder real proponer leyes conformes á este espíritu y favorables á esta libertad. El rey no tendría sino cambiar de ministro, y en tanto que ninguno se presentaría para desafiar á la opinión y para luchar de frente con las luces, se presentarían mil para ser los órganos de las medidas populares, que la nación apoyaría con su aprobación y con su voto (1).

No quiero negar que haya en el cuadro de un poder monárquico más animado, más acti-

---

(1) Lo que aquí digo del respeto ó de la condescendencia de los ministros ingleses con la opinión nacional, no se aplica desgraciadamente sino á su administración interior. La renovación de la guerra, sin pretexto, sin excusa, en contestación á las demostraciones más moderadas, á las intenciones pacíficas manifiestamente más sinceras, no demuestra sino demasiado para los negocios del continente; este ministerio inglés no consulta ni la inclinación del pueblo, ni su razón, ni sus intereses.

vo, algo seductor; pero las instituciones dependen de los tiempos mucho más que de los hombres. La acción directa del monarca se debilita siempre inevitablemente en razón del progreso de la civilización. Muchas cosas que admiramos y que nos parecen notables en otras épocas, son ahora inadmisibles. Figuráos á los reyes de Francia administrando justicia á sus súbditos al pié de una encina; os conmoverá este espectáculo y reverenciareis este ejercicio augusto de una autoridad paternal. Pero hoy ¿qué se vería en un juicio por un rey sin el concurso de los tribunales? La violación de todos los principios, la confusión de todos los poderes, la destrucción de la independencia judicial, tan enérgicamente pedida por todas las clases. No se hace una monarquía constitucional ni con poesía ni con recuerdos.

Quedan á los monarcas, bajo una Constitución libre, nobles, hermosas, sublimes prerrogativas. A ellos corresponde el derecho de indulto, derecho de una naturaleza casi divina, que repara los errores de la justicia humana, ó sus severidades demasiado inflexibles, que son también errores; á ellos corresponde el derecho de investir á los ciudadanos distinguidos de una ilustración duradera, colocándoles en esta magistratura hereditaria que reúne el esplendor del pasado á la solemnidad

de las más altas funciones políticas; á ellos el derecho de nombrar los órganos de las leyes y de asegurar á la sociedad el orden público y á la inocencia la seguridad; á ellos el derecho de disolver las Asambleas representativas y de preservar así á la nación de los extravíos de sus mandatarios, llamándola á nueva elección; á ellos el nombramiento de los ministros, nombramiento que atrae al monarca el agradecimiento nacional, cuando los ministros desempeñan dignamente la misión que les ha sido confiada; á ellos, por último, la distribución de las gracias, de los favores, de las recompensas, la prerogativa de pagar con una mirada ó una palabra los servicios prestados al Estado, prerogativa que da á la monarquía un tesoro de opinión inagotable, que hace de todos los hombres de gran amor propio otros tantos servidores, de todas las ambiciones otros tantos tributarios.

Ved, ciertamente un vasto camino lleno de atribuciones imponentes; una grande y noble misión; malvados y pérfidos serían los consejeros que presentasen á un monarca constitucional como objeto de deseo ó pesar ese poder despótico, sin límites ó, más bien, sin freno, que sería equívoco, porque sería ilimitado, precario, porque sería violento, y que pesaría de una manera igualmente funesta sobre el

príncipe, al cual sólo puede extraviar y sobre el pueblo, al cual sólo puede atormentar y corromper (1).

---

(1) Es muy notable que un instinto confuso haya siempre advertido á los hombres la verdad que acabo de desarrollar en este capítulo, aunque jamás haya sido enumerada; pero, precisamente por no serlo ha sido este instinto confuso la causa de muy peligrosos errores. Vagamente se comprendía que el poder real era por su naturaleza una autoridad neutra que, encerrada en sus límites, no tenía prerrogativas dañosas; se ha concluido de aquí que no habría inconveniente en investirle de estas prerrogativas, y la neutralidad ha cesado. Si se hubiese propuesto conceder á los ministros una autoridad arbitraria sobre la libertad individual y sobre los derechos de los ciudadanos, todo el mundo hubiera rechazado esta proposición, porque la naturaleza del poder ministerial, siempre en contacto con todos los intereses, hubiera, á la primera ojeada, demostrado el peligro de revestir á ese poder de esta acción arbitraria. Pero se ha concedido con frecuencia esta autoridad á los reyes; porque se les consideraba desinteresados ó imparciales; y con esta concesión, se ha destruído la imparcialidad misma que la servía de pretexto.

Todo poder arbitrario es contrario á la naturaleza del poder real. Así ocurre siempre una de dos cosas: ó este poder se convierte en atribución de la autoridad ministerial, ó el rey mismo, dejando de ser neutro, viene á ser una especie de ministro más temible, porque asocia á la inviolabilidad que posee, atribuciones que jamás debería poseer. Entonces estas atribuciones destruyen toda posibilidad de reposo, toda esperanza de libertad.