

CAPÍTULO III

Prerrogativa de la Corona y privilegio del Parlamento.

(Continuación.)

I

El Soberano, Jefe de la Iglesia y del Estado.

Al tratar de las demás prerrogativas de la Corona, que serán examinadas en este capítulo y los siguientes, bueno será clasificarlas bajo epígrafes distintos. Bajo el primero se hablará de la Corona, considerada como Jefe del Estado y de la Iglesia; bajo el segundo describiremos algunos otros atributos pertenecientes al Rey: la Corona en su calidad de fuente de la justicia, de las gracias y de los honores.

1.º La Corona es el Jefe legal de la Iglesia establecida en el Reino de Inglaterra; es el intérprete del sentido que hay que dar á los Treinta y nueve artículos, á la Liturgia y á los demás formularios reconocidos de la Iglesia; es el depositario de la suprema jurisdicción de apelación para todas las causas y materias eclesiásticas (1). La

Situación legal de la Iglesia establecida.

(1) Declaración real puesta en cabeza de los Treinta y nueve artículos.

autoridad de apelación que, antes de la Reforma, era ejercida por el Papa sobre los miembros de la Iglesia establecida, está hoy, en virtud de la ley escrita, conferida á la Corona de Inglaterra. Cada Tribunal eclesiástico ó civil que funciona en Inglaterra, debe funcionar en nombre y bajo la autoridad del Soberano.

Los Reinos de Inglaterra y de Gales están divididos en treinta y dos diócesis, comprendida la de Sodor y Man (1); sus límites respectivos han sido determinados por *Acts* del Parlamento. En virtud de las leyes del Reino, nadie puede ser consagrado para las funciones episcopales, en la Iglesia establecida de Inglaterra, sin que se haya dado licencia por la Corona al deán y al cabildo de elegir para ese puesto á la persona designada en la carta-misiva que acompaña á la autorización.

Un mandamiento real, con el gran sello, es también necesario para la confirmación y la consagración del Obispo propuesto. Y si el deán y el cabildo difieren ó retrasan la elección más allá del duodécimo día, á contar de la recepción de la licencia, la Corona puede expedir letras patentes confirmando las funciones episcopales á la persona escogida por ella misma. La confirmación de la elección de un Obispo por el Arzobispo es de pura forma.

La Corona no tiene el poder, por su simple prerrogativa, de crear nuevas diócesis en cualquier parte del Reino. En semejante caso, debe recurrir á la autoridad suprema del Parlamento. La Corona, en su calidad de Jefe legal de la Iglesia, puede ordenar la consagración de un Obispo para una sede existente; pero no tiene el

(1) La diócesis de Sodor y Man se encuentra en la provincia de York; no está comprendida en el Reino de Inglaterra y de Gales. —(Walpole.)

derecho de crear una nueva comunidad eclesiástica, cuya existencia y autoridad deban ser reconocidas por el país. Así es que, cuando fueron constituidos por Enrique VIII cuatro nuevos obispados, se pidió el concurso del Parlamento para dar efecto á esa creación (1). En 1836, cuando se crearon los obispados de Manchester y de Ripon, y en 1875, cuando se estableció el obispado de St-Albans y se confirió la jurisdicción eclesiástica á los Obispos, se hizo por un *Act* del Parlamento (2). Igualmente los Obispos sufragáneos son nombrados en virtud de una autoridad derivada del Parlamento; y aunque el Arzobispo ó el Obispo á que debe asistir el sufragáneo tenga el derecho de presentar dos candidatos para ese ministerio, la Cámara no está obligada á escoger á uno de los dos. El Gobierno puede hacer siempre una información sobre las personas que le son propuestas como sufragáneos, antes de consentir en ocuparse en la cuestión.

Todos los sínodos eclesiásticos ó *convocaciones* (3) de la Iglesia deben ser reunidos, prorrogados, disueltos, limitados y reglamentados por la Reina.

Convocaciones. Ninguna *convocación* de Obispos ó del clero de la Iglesia de Inglaterra puede efectuarse sin la autorización expresa y sin la orden de la Corona. Esta autorización ha sido dada generalmente á la reunión de cada legislatura del Parlamento; y está admitido hoy que las *convocaciones* ó los sínodos provinciales de las dos provincias de York y de Canterbury (que son los anti-

(1) Este *Act* no se encuentra en la edición ordinaria de los *statutes*; pero es citado en el fallo del Consejo privado sobre el asunto del Obispo Colenso.

(2) La misma línea de conducta se ha seguido respecto de los obispados establecidos desde 1875.—(Walpole.)

(3) La *convocación* es una Asamblea eclesiástica.

guos Consejos eclesiásticos de los Arzobispos), deben ser reunidos de derecho al mismo tiempo que el Parlamento.

Por órdenes escritas enviadas á cada uno de los Arzobispos es como ejerce la Corona el derecho de reunir y de suspender una *convocación*. Pero, según el *Act of submission* votado en 1532, el clero ha renunciado al derecho de establecer nuevos cánones, nuevos reglamentos ú ordenanzas, «á menos de obtener el asentimiento formal del Rey y una licencia para hacer promulgar y ejecutar los dichos». Se ha sostenido, es cierto, que los

Sínodos dioce-
sanos. Obispos de la Iglesia de Inglaterra tenían plena libertad para reunir los sínodos or-

dinarios diocesanos, con el fin de deliberar sobre cuestiones de fe y de práctica, pero no con el de crear nuevos cánones, etc..., sin una autorización previa de la Corona. Pero esta es una cuestión dudosa; en todo caso, «es lo cierto que los sínodos diocesanos, sean legales ó no, no se han reunido en Inglaterra desde hace más de doscientos años sin una autorización previa de la Corona».

Cuando menos, en lo que concierne á las *convocaciones*, el ejercicio de sus atribuciones está sometido á la autoridad y á la fiscalización del Soberano. En virtud del *writ* de convocación de la Reina, la Asamblea tiene el poder de deliberar sobre los asuntos que afectan á los intereses de la religión y de la Iglesia.

Es un hecho bien conocido que, desde el tiempo de Jorge I (1717) hasta una época muy reciente, la Corona tenía la costumbre regular de intervenir y detener por una suspensión las deliberaciones de la Asamblea inmediatamente después de su reunión. Pero en estos últimos años, ha prevalecido una línea de conducta diferente y ha parecido conveniente dar á la Iglesia, reunida en *convocación*, la ocasión de discutir libremente todas las cuestiones eclesiásticas. Si la Corona desea que ciertos asun-

tos sean discutidos en Asamblea, se envía «una carta de negocios» (*a letter of bussiness*), llamando la atención de la Asamblea sobre tal asunto, que se especifica.

Pero otro documento, «una licencia real», es exigida por el *Act of submission* para habilitar á la Asamblea para establecer un nuevo canon ó, según la expresión consagrada, para poner en vigor una ordenanza ó un canon existente; en otros términos, para autorizarla á dar un juicio, expresar una opinión ó formular una sentencia sobre la cuestión que ha sido debatida (1). Ninguna ordenanza ni sentencia dada por la *convocación* tiene valor legal antes de haber recibido la sanción de la Corona; y si se tratara de ponerla en vigor sin esta sanción, las partes interesadas incurrirían en las penas de un *præmunire*.

2.º El principio del derecho constitucional que exige que la prerrogativa de la Corona, en materia eclesiástica, sea ejercida dentro de los límites fijados por el Parlamento, se aplica con igual fuerza al establecimiento de Sedes episcopales en las colonias del Reino Unido. Sin embargo,

Iglesia de Inglaterra en las colonias.

tablecimiento de Sedes episcopales en las colonias del Reino Unido. Sin embargo,

(1) En la reunión tenida por las *convocaciones* de Canterbury y de York en Febrero de 1872, conforme al *writ* de la Reina, fueron expedidas separadamente cartas reales de negocios y una licencia real, á efecto de autorizarlas para examinar y dar dictamen sobre las materias contenidas en el cuarto informe de la Comisión de los Ritos; las Asambleas dieron su dictamen. Más tarde se votó un *bill* por el Parlamento al efecto de poner en vigor ciertos puntos recomendados por los Comisarios del Rito; pero, en la Cámara de los Comunes, se corrigió el preámbulo; se borraron las palabras que daban á entender que la ley existente era modificada «á consecuencia de un dictamen dado por la *convocación*». Es innegable, en efecto, que el Parlamento tiene competencia para legislar en materia eclesiástica sin el asentimiento de la *convocación*.

la Iglesia de Inglaterra no puede ser considerada como Iglesia establecida en ninguna de las colonias británicas.

En las colonias de la Corona, es decir, en las colonias adquiridas por conquista ó cesión, y que no poseen instituciones legislativas propias—siendo ejercido el Poder legislativo por la Corona, por medio de Ordenanzas en Consejo (*Orders in Council*)—pueden constituirse los Obispos y tomarse una medida de jurisdicción eclesiástica por la sola autoridad real. Así se ha hecho en

las colonias de la Corona de Ceilán, Sierra Leona, Santa Elena, Mauricio y también en Gibraltar. En todos estos territorios se han establecido Sedes episcopales que tienen una conexión legal con la Iglesia de la madre patria.

Pero, aun en el caso de colonias de la Corona, debe observarse que, desde la derogación del Act. 1. Eliz. c. I, que permitía al Soberano nombrar á las personas encargadas de cumplir todos los actos de jurisdicción eclesiástica en todos los países pertenecientes á la Corona de Inglaterra, el Soberano, por sí solo, no tiene el poder de crear Tribunales eclesiásticos nuevos ó suplementarios que tengan jurisdicción coercitiva en el Reino. «Es un principio constitucional bien sentado ó una regla de derecho que, «si tiene la facultad, en virtud de su prerrogativa, de establecer tribunales para juzgar según el *common law*, sin embargo, no puede la Corona crear un tribunal nuevo para aplicar otro derecho; está explicado por Lord Coke, en el cuarto *Institute*, que el establecimiento de un nuevo tribunal con jurisdicción nueva, no puede hacerse sin un *Act* del Parlamento.»

Está prohibido á la Iglesia de Inglaterra hacer, en una colonia de la Corona, reglamentos contrarios al derecho eclesiástico de la Iglesia en la madre patria. Apar-

te de eso, el poder real en esas colonias debe ser ejercido dentro de los límites prescritos por el derecho constitucional. A pesar de la opinión expresada por autoridades eminentes de que la situación de las Sedes episcopales en las colonias de la Corona no se ha tocado en el fallo dado por el Consejo privado en el caso del Obispo Colenso, se puede afirmar que el poder de la Corona en esas colonias, consiste únicamente, según esta decisión, en promulgar las letras patentes.

Estas últimas, en derecho, bastan para establecer las relaciones personales entre el Obispo y su clero, como eclesiásticos; y los poderes que confieren no pueden ser puestos en ejecución, sino á consecuencia de un acuerdo mutuo; un Obispo nombrado en esas condiciones, no posee, según las cláusulas de sus letras patentes, una autoridad legal coercitiva (1).

Un Obispo nombrado por la sola autoridad de la Corona, en una diócesis colonial, á menos de haber obtenido del Parlamento imperial ó de la legislatura local el poder de poner en vigor ordenanzas, tendrá que recurrir á los Tribunales civiles para ese efecto, y éstos le darán ó le rehusarán su asistencia, según reconozcan ó no la legalidad del ejercicio de las funciones episcopales en aquel caso particular.

En la hipótesis de territorios en que se hallen establecimientos nuevos, *new settlements* (que no entren en la clase de las colonias de la Corona), y también en la

(1) Se ha sostenido la opinión contraria por el Obispo Colenso, en sus argumentos ante el Tribunal Supremo de Natal, en Setiembre de 1867, en el asunto del Obispo C. el Deán de Maritzburg. Pero el fallo del Tribunal, en Enero siguiente, desaprobaba la acción del Obispo, que había privado al Deán de su plaza, aunque permitiéndole atribuirse la vigilancia de los edificios de la Iglesia en la diócesis.

hipótesis de colonias que hayan recibido instituciones legislativas (1), es claro que la Corona (encontrándose en presencia de las disposiciones especiales de un *Act* del Parlamento) está en la misma situación con ese establecimiento ó esa colonia, que en el Reino Unido. Indudablemente, puede autorizar la consagración de un Obispo en y para el beneficio de la Iglesia de Inglaterra, en una de esas colonias, y por ese medio, establecer «relaciones personales» entre dicho Obispo y su clero; pero no tiene el poder de asignarle una diócesis con jurisdicción diocesana ó autoridad legal coercitiva, sin que un *Act* especial de la legislatura imperial ó colonial haya autorizado la promulgación [de letras patentes al efecto; porque ningún metropolitano, ningún Obispo en una colonia en posesión de instituciones legislativas, puede, en virtud de simples letras patentes de la Corona (á menos de que hayan sido expedidas en virtud de un *Act* del Parlamento ó confirmadas por un *statute* colonial), ejercer una jurisdicción coercitiva

Obispos coloniales.

ó tener un Tribunal para ese efecto. La autoridad espiritual ó pastoral, puede estar unida á las funciones del Obispo, pero toda jurisdicción en la Iglesia, para estar conferida legalmente, debe proceder de la Corona, y ser ejercida conforme á las leyes; la suspensión ó la privación de las funciones, es materia de jurisdicción legal coercitiva, y no de simple autoridad espiritual.

Nuestra definición de la situación legal de un Obispo de la Iglesia de Inglaterra, en una colonia ó dependencia de la Corona británica, está sacada de un fallo

(1) Ciertos obispados en las Indias orientales, pueden ser establecidos por los *Acts* imperiales. Los Obispos de las Indias orientales, son aún nombrados por la Reina, por letras patentes.

del Consejo privado, dado en Marzo de 1865, en el asunto del Dr. Colenso, Obispo de Natal.

Asunto del Obispo Colenso. Este último había sido privado de sus funciones episcopales—después de juzgado y condenado por opiniones heréticas, por un Sínodo de la Iglesia en el Africa del Sur—por su metropolitano, el Dr. Gray, Obispo de Capetown. En vista de la apelación elevada por el Obispo Colenso ante el Consejo privado, fue casada la decisión del metropolitano, considerando que este último no tenía ni la autoridad ni la jurisdicción necesarias para estatuir en esta materia.

Haciendo alusión á ese juicio, el *Attorney* general expuso en la Cámara de los Comunes, el 27 de Marzo de 1865, qua el Consejo privado había con ello decidido: 1.º, que ninguna diócesis podía ser legalmente creada por letras patentes en las colonias que poseyesen instituciones representativas, ó en que la Iglesia de Inglaterra no hubiera sido previamente establecida por la ley;

Efecto del fallo dado por el Consejo privado. 2.º, que las letras patentes libradas ilegalmente hasta este día para la erección de sedes episcopales en aquellas colonias, no creaban ninguna identidad legal entre la Iglesia episcopal dirigida por aquellos Obispos y la Iglesia unida de Inglaterra y de Irlanda; 3.º, que esas letras patentes no introducían en aquellas colonias ninguna parte del derecho eclesiástico inglés, 4.º, que no conferían á los Obispos ninguna jurisdicción legal ó poder, cualquiera que fuese, ni añadían nada á la autoridad que los Obispos podían legalmente adquirir por el principio voluntario, sin letras patentes y sin sanción real.

Obispos coloniales. El mayor efecto de esas letras patentes parece que es hacer de los Obispos y de sus sucesores, no una corporación eclesiástica gozando en la colonia de derechos

y de una autoridad que se impusieran á esa colonia, sino simplemente una corporación de derecho común que la prerrogativa de la Corona puede crear, y para la cual no se exigen poderes estatutarios.

El 30 de Mayo del mismo año, el Secretario colonial informó á la Cámara de los Comunes que, en vista del parecer de los jurisconsultos de la Corona, el Gobierno había decidido que, en el estado actual de las cosas, no se librarían letras patentes á los Obispos en las colonias que tuvieran instituciones representativas. Con ocasión de un nombramiento para una vacante en la diócesis de Rupert's Land, el Arzobispo de Canterbury escribió al Secretario colonial una carta, en que le rogaba á Su Majestad que tuviese á bien dirigir al Arzobispo un mandato autorizándolo á consagrar un Obispo; pero no se libraron letras patentes que tuvieran por objeto transmitir una jurisdicción conferida por la Corona.

La autoridad que se reputa haber sido conferida á un Obispo colonial por sus letras patentes «de llenar todas las funciones unidas al puesto de Obispo en una colonia», no le confería el poder de convocar una reunión de clérigos y de legos, elegidos en las condiciones pres-

Síndodos colonia-
les diocesanos. critas por él, para el efecto de hacer leyes aplicables á los eclesiásticos. Tal reunión, se declaraba, «no era un sínodo; sus actos son ilegales si tienden, sin el consentimiento de la Corona ó de la legislatura colonial, á obligar á personas extrañas á su inspección y á establecer nuevos Tribunales de Justicia».

En el Canadá, desde 1855, se pidió al Parlamento imperial, por un mensaje en conjunción de las dos Cámaras de la legislatura canadiense, que abrogase los *statutes* imperiales, que impiden al clero y á los legos de la

Iglesia episcopal
en el Canadá. Iglesia colonial reunirse en sínodo y elegir sus propios Obispos; pero después de haber

consultado á los jurisconsultos de la Corona, el Secretario de Estado por las colonias aconsejó conferir los poderes solicitados por un *Act* de la legislatura canadiense, como ya se había hecho en la colonia de Victoria. En consecuencia, se votó el *Act* 19, § 20 Vict., c. 141, permitiendo á los miembros de la Iglesia de Inglaterra en el Canadá tener sínodos y escoger ellos mismos á los titulares de las funciones eclesiásticas. Se había reservado la aprobación real; este *bill* fue desaprobado por los jurisconsultos de la Corona. Ellos expresaron el parecer de que, para dar fuerza legal á la elección de los Obispos canadienses, se requería un *statute* imperial. El *bill*, sin embargo, fue enviado al Comité judicial del Consejo privado, que, después de haber tomado consejo sobre este punto, emitió el parecer de que podía recibir la sanción real. En consecuencia, fue especialmente ratificado por la Reina en Consejo (1). Desde el voto de este *Act*, la Corona ha abandonado definitivamente el derecho de nombrar á los Obispos en el Canadá y el de aprobar la elección hecha por el clero y los legos.

3.º Desde el momento en que el conjunto de los poderes legales de un Obispo de la Iglesia de Inglaterra, distintos de sus poderes espirituales, se derivan de la Corona, obrando conjuntamente con el Parlamento, resulta que esta autoridad y esta jurisdicción no pueden ser conferidas fuera de los territorios de la Reina, á menos que haya mediado un arreglo especial con el Gobierno de un país extranjero. Resulta también que debe ser invocada la

(1) La ley canadiense ha sido más tarde enmendada, á fin de solventar las dudas que se habían suscitado sobre la representación de los legos en los Sínodos por el *Act* 22, Vict., c. 139.

autoridad del Parlamento para poner á la Corona en situación de disponer de las condiciones ordinarias requeridas para el nombramiento y la consagración de los Obispos en el Reino.

Así, en 1786, después del reconocimiento de la independencia de las colonias rebeladas de América, se votó un *Act*, dando á los Arzobispos de Canterbury ó de York, asistidos de los Obispos que escogieren, poder de consagrar para las funciones episcopales á ciudadanos ó súbditos de Estados extranjeros, según la fórmula de consagración de la Iglesia de Inglaterra. Este *Act* dispensaba de la necesidad de obtener la licencia real para la elección y el mandato real para la confirmación y la consagración de esos Obispos; pero prohibía proceder á esa consagración sin que se hubiera obtenido primero la licencia real. Después, en el año 1841, las cláusulas de este *Act* fueron extendidas de modo que se permitiera á los Obispos así nombrados ejercer una jurisdicción espiritual sobre los Ministros de las Congregaciones británicas de la Iglesia de Inglaterra en los países extranjeros, lo mismo que sobre todas las demás Congregaciones protestantes que pudieran desear colocarse bajo su autoridad.

En 1862, el Obispo de Oxford presentó á la Cámara de los Lores un *bill*, al efecto de autorizar el nombramiento y la consagración de Obispos en países paganos y mahometanos; para allí predicar el Evangelio, de dispensar de la necesidad de una licencia de la Corona, y de autorizar á los Arzobispos á proceder á la consagración de aquellos Obispos. El *bill* chocó con la oposición del Lord Canciller. «Era—decía este último—una tentativa hecha para abrir brecha y arruinar la supremacía de la Corona»; y era necesario para «mantener la Constitución del país en la Iglesia y el Estado, que la cola-

ción de toda dignidad no fuese hecha sino en virtud de una autorización especial emanante del Soberano, fuente de toda autoridad temporal y espiritual.» Además, el *bill* no era necesario, puesto que el poder y la autoridad pedidos habían ya sido dados por los *Acts* 26, Jor. III y 5 Vict. precitados, y porque no era difícil obtener de la Corona la autorización de obrar en virtud de sus *statutes*. En consecuencia, el *bill* fue retirado.

En 1861, los Obispos de la Iglesia anglicana en la Nueva Zelanda, después de haberse entendido sobre este punto con el Secretario de Estado para las colonias y el Attorney general para la Nueva Zelanda, consagraron á un Obispo misionero para las islas occidentales del Pacífico, sin letras patentes ni mandato alguno de la Corona; este precedente ha sido seguido después sin encontrar objeción.

4.º En virtud del *Act* 14, Car. II, c. 4, comunmente llamado *Act of Uniformity*, el uso del libro de rezos *Book of Common Prayer*, que á él es anejo, es obligatorio para el clero de la Iglesia de Inglaterra; y está expresamente prohibido á este último emplear otras fórmulas que las prescritas y reguladas por dicho libro. Todo Ministro oficiante de la Iglesia está obligado á hacer una declaración de consentimiento y de adhesión al dicho *Book of Common Prayer*, al mismo tiempo que hace las demás declaraciones para el mantenimiento de la religión establecida y del gobierno en la Iglesia y en el Estado. Sin embargo, el efecto de este *Act* está limitado al «Reino de Inglaterra, al principado de Gales y á la ciudad de Berwick-on-Twed.» Un *Act* análogo ha sido votado por el Parlamento irlandés.

Dada la libertad siempre creciente, dejada en mate-

ria eclesiástica, y que caracteriza en nuestros días á la opinión pública ilustrada, parece que el Parlamento no esté dispuesto á apremiar por la estricta observancia de ese *statute*. Así, en efecto, el 7 de Agosto de 1862, con motivo de una pregunta dirigida al Gobierno en el seno de la Cámara de los Comunes, para saber si un mandamiento hecho por el Obispo de Oxford á su clero era conforme al *Act of Uniformity*, el Attorney general evitó responder directamente, é inclinó á pensar que el asunto de aquel mandamiento «concernía al Obispo y su clero y no al Gobierno.»

En 1865, conforme á las recomendaciones de una comisión real (nombrada para el efecto de examinar los términos de adhesión á los artículos y á la liturgia de la Iglesia establecida por las personas admitidas en las órdenes sagradas, términos que eran antes de un carácter muy estricto), el Parlamento adoptó una nueva forma de adhesión, concebida en términos generales; lo hizo con la intención bien clara de calmar los escrúpulos de conciencia de una gran parte del clero y de dejar mayor latitud de opinión para muchas cuestiones de fe y de práctica sobre las cuales no se había pronunciado la Iglesia imperativamente y no juzgaba que el acuerdo de Ministros fuese de una importancia capital.

El *Act of Uniformity* fue enmendado en 1871 por el *Act 34 y 35, Vict. c. 37*, que prescribe el empleo de una *Table of Lessons* en lugar de la que era antes obligatoria. Esta ley ha sido de nuevo enmendada, en 1872, por el *Act 35 y 36, Vict. c. 35*, que ha autorizado el empleo de ciertas fórmulas abreviadas en el servicio divino.

II

La prerrogativa real en sus relaciones con el Ejército y la Marina.

La existencia de una fuerza militar más ó menos importante para proteger al Estado contra sus enemigos

La prerrogativa ó tomar la ofensiva, es esencial para la en sus relaciones seguridad de cada nación. Toda autoridad con el Ejército y la Marina. militar, todo mando en el Reino, están

necesariamente concentrados en el Soberano; es una prerrogativa que ha sido proclamada expresamente por el *Declaratory Act* 13, Car. II, c. 6.

La dependencia absoluta y sin restricción del Ejército respecto á la Corona, ha sido considerada siempre como derecho indisputable del Soberano que ocupa el trono de Inglaterra. No obstante, cuando la revolución de 1688, fueron impuestas limitaciones á la prerrogativa real, de suerte que impidieran su ejercicio en detrimento de las libertades inglesas. Se declaró por el *bill of Rights* que el reclutamiento ó el sostenimiento de un ejército permanente en el interior del Reino, en tiempo de paz, fuera del consentimiento del Parlamento, son contrarios á la ley.

El consentimiento del Parlamento para mantener un ejército permanente no se da, cada vez, más que por un período de un año y por una resolución formal de la Cámara de los Comunes, fijando el número de los hombres que deben componer el Ejército. Esta resolución está contenida en el preámbulo del *Mutiny Act* anual (1); re-

(1) El primer *Mutiny Act* se dió en 1689. Salvo el intervalo pasado entre 1698 y 1701, fue renovado en cada legislatura hasta 1879: en esa época, el *Army Discipline and Regulation Act* fue votado para reemplazarlo.

produce las estipulaciones suavizadas del *bill of Rights* y dispone que «en atención á que se ha juzgado necesario por Su Majestad y el presente Parlamento que se mantenga un cuerpo de fuerzas para la seguridad del Reino Unido, la defensa de las posesiones de la Corona de Su Majestad y (la conservación del equilibrio europeo)» (1), dicha fuerza comprenderá tantos hombres.

Después de haber hecho conocer el consentimiento del Parlamento para la existencia de un Ejército, compuesto de un número determinado de soldados, el *Act* provee á la disciplina de esa tropa, dando la autorización de castigar á los delincuentes militares con arreglo al Derecho militar, en vez de hacerlos juzgar según las formas largas y complicadas de los Tribunales civiles.

En tiempo de guerra, la Corona tiene el poder absoluto de hacer leyes para la administración del Ejército (2); sin embargo, según veremos, ese poder ha caído en desuso. En tiempo de paz, la Corona no puede hacer leyes y reglamentos para el Ejército y la Marina más que con la autorización expresa del Parlamento.

Así los reglamentos militares concernientes á la disciplina y la administración del Ejército, son hechos en virtud del *Mutiny Act* anual, cuya primera sección autoriza á la Corona para establecer esos reglamentos; pero está declarado expresamente que esa legislación complementaria no será legal, sino en cuanto esté conforme con las prescripciones del *Mutiny Act*.

En los primeros años que siguieron á la revolución, los *Mutiny Act* trataban exclusivamente de las cuestio-

(1) Las palabras puestas entre paréntesis—insertas primero en 1727 y continuadas hasta 1868—han sido omitidas después.

(2) En tiempo de guerra, la Corona, fuera de sus territorios, obra, en lo que concierne al Ejército, en virtud de su prerrogativa.

nes de disciplina, y la sanción parlamentaria para el mantenimiento del Ejército se daba por una resolución de la Cámara de los Comunes, tomada en *comisión de subsidios* y determinando á la vez el número de hombres que se habían de emplear y las sumas necesarias para su sostenimiento. En dos circunstancias, bajo el reinado de Guillermo III, la Cámara de los Comunes redujo el efectivo del ejército permanente por resoluciones tomadas en esa comisión, y uno de esos casos se produjo en un momento en que ningún *Mutiny Act* estaba en vigor.

Según los usos actuales, el número de hombres que se mantienen en filas en el Ejército y en la Marina, es fijado anualmente por resoluciones en *comité de subsidios* é insertas después para el Ejército de tierra en el *Mutiny Act*, y para la Marina en el *Act of appropriation*. Se obtiene de esta manera, para las resoluciones de la Cámara de los Comunes, fijando la cifra de las fuerzas que se ponen en manos de la Corona, el consentimiento de las otras ramas de la legislatura (1).

Preciso es observar que la declaración del *bill of Rights* sobre la ilegalidad del mantenimiento de un Ejército permanente sin el consentimiento del Parlamento, está expresamente limitada

Ejército permanente.

Parlamento, está expresamente limitada

(1) En lugar del *Mutiny Act* anual, el Parlamento dió, en 1879, un *Act* llamado el *Army Discipline and Regulation Act*, que comprendía diversas costumbres y reglas ya adoptadas. Otros reglamentos se elaboraron ulteriormente, y en 1881 fue votado otro *Act*, que consolidaba esas disposiciones, al mismo tiempo que era revisado y renovado el primer *statute*. El *Regulation of the Forces Act* y el *Army Act* de 1881 comprenden hoy todas las leyes anteriores y los reglamentos sobre la materia. En 1882, esos *Acts* fueron enmendados por el *Army Act* (anual), por el *Military Manoeuvres Act* y por el *Reserve Forces Act*, todos votados en aquel año. Un *Act*, destinado á codificar el derecho relativo á la milicia, fue igualmente votado en 1882.

al «tiempo de paz». Además, el *Mutiny Act*, confiriendo á la Corona poderes extraordinarios para hacer observar la disciplina en el Ejército, está redactado de suerte que significa que, salvo el «tiempo de paz», la sumisión al derecho militar de los soldados no es ilegal. De aquí se sigue que la prerrogativa real, en lo que concierne al reclutamiento y á la inspección del Ejército y de una manera general á la defensa del Reino en tiempo de rebelión, ó de invasión extranjera en tiempo de guerra, no es afectada por esas restricciones constitucionales y queda siendo lo que era en virtud del *common law*.

Cuanto á determinar los poderes que confiere el *common law*, es inútil buscarlos largamente, puesto que los reyes de Inglaterra, desde la revolución, se han contentado con apoyarse en la autoridad del *Mutiny Act* para mantener la disciplina en el Ejército, ya en tiempo de guerra, ya en tiempo de paz, y han estado también, en todo tiempo, en la necesidad de obtener del Parlamento, año por año, los subsidios indispensables para proseguir las guerras en que podía encontrarse empeñada la Gran Bretaña.

Así pues, la ley militar es una rama de la ley del país, aplicable solamente á ciertos actos de una clase particular de personas y administrada por Derecho militar. Tribunales especiales. Ella reposa sobre reglamentos para el gobierno del Ejército y de la Marina, que han sido formulados ó sancionados por *Acts* sucesivos del Parlamento. Los Tribunales militares, encargados de juzgar los delitos militares, forman, pues, parte de las jurisdicciones reconocidas del Reino, y su competencia está limitada á las fuerzas militares y navales de la Corona (1).

(1) El *Mutiny Act* dado en 1857 preveía por la primera vez —

La ley militar, sin embargo, no debe ser confundida con la ley marcial, que, en el sentido en que se comprende generalmente esta expresión, es desconocida en el Derecho inglés. La ley marcial es, en realidad, la adopción de un poder arbitrario sobre todas las personas en cualquier distrito en que esa ley ha sido proclamada, á efecto de reprimir una insurrección armada contra las autoridades constituídas. — Sir A. Cockburn, en su luminosa y concienzuda requisitoria en el caso Regina C. Nelson y Brand, nos muestra de un modo concluyente que la Corona, en su capacidad constitucional, no tiene prerrogativa propia para proclamar la ley marcial (aplicable á los habitantes del país en general ó á un distrito en particular) en ninguna circunstancia ó ninguna condición, y que la ley marcial no puede ser puesta en vigor en el interior del Reino de Inglaterra más que por la sola autoridad del Parlamento.

En caso de motín (*riot*) ó de insurrección, los magistrados están autorizados por el *Riot Act* á llamar en su ayuda el poder militar para asistirlos y trabajar por el restablecimiento del orden bajo la autoridad civil.

Si surge una rebelión ó una invasión, la Corona posee el derecho (que forma parte del *Common law*) y el deber imperioso de rechazarla por la fuerza militar. Pero todos los prisioneros hechos en ese momento deben ser llevados ante los Tribunales militares, á menos que el Parlamento se oponga á ello en aquellas circunstancias particulares, votando una ley que autorice un modo de

conforme á las recomendaciones de una Comisión del Ministerio de la Guerra en Noviembre de 1876 sobre los *Militia Acts*, — que los oficiales de la Milicia, de la *Yeomanry* y del Cuerpo de voluntarios, serían sometidos á las disposiciones de ese *Act* y de los *Articles of war* — no solo durante su incorporación, sino además en otros tiempos.

procedimiento sumario contra las personas complicadas en esos graves desórdenes.

El *Chief justice Cockburn* admite que «cuando la fuerza ilegal es puesta al servicio del crimen, se puede responder á esta fuerza ilegal con la violencia y reprimirla ó prevenirla con el grado de fuerza necesario para ese efecto». Así, por ejemplo, «cuando un motín estalla á bordo, se debe recurrir inmediatamente á la fuerza, y en caso de necesidad, reprimir el motín por la muerte de los fautores».

«Pero no es eso lo que se llama propiamente la ley marcial.» Esa es «la ley de la necesidad», que es «una parte, una parcela del Derecho inglés». La verdadera cuestión es saber «si, para la represión de una rebelión, se puede someter á personas que no han tomado en ella una parte activa, y á que, por consiguiente, no podéis matar en el acto, á una ley anormal y de excepción, y juzgarlas, en un caso de vida ó muerte, sin las garantías que la ley debe concederles». — Decir que «la necesidad de ahogar la rebelión justifica el ejercicio de la ley marcial» (en el sentido de una interposición de autoridad, arbitraria, ilegal é irregular), es una «terrible y odiosa doctrina; porque existen consideraciones todavía más importantes que las de abreviar la duración temporal de una insurrección. Entre éstas se encuentran los principios eternos é inmutables de justicia, principios que no se pueden jamás violar sin causar un grave perjuicio á los intereses verdaderos y al bienestar de una comunidad civilizada».

Los argumentos poderosos contenidos en esta requisitoria, indujeron al *Grand Jury* á expresar espontáneamente, en aquel caso, la esperanza de que la ley marcial, según se la llama, fuese más claramente definida por un *Act* legislativo; y el 6 de Mayo de 1867 se hizo una ges-

ción cerca de los Ministros, para saber si se proponían obrar según aquella recomendación. Se respondió que anteriormente á la declaración espontánea del Jurado, el Secretario de Estado de las colonias había enviado á los Gobernadores de las colonias una circular expresando las miras del Gobierno de Su Majestad sobre la ley marcial.

Esta circular, fechada el 30 de Enero de 1867, contiene un extracto de un despacho dirigido al Gobierno de Antigua, con ocasión de un *Act* votado en aquella colonia, y «que tiende á investir al Gobierno ejecutivo del poder permanente de suspender la ley ordinaria de la colonia, de suprimir las garantías ordinarias de la vida y de la propiedad, y de legitimar de antemano todas las medidas que, para el restablecimiento del orden, parezcan útiles al Oficial militar encargado de hacer cesar el desorden»; esta ley se declara estar en completo desacuerdo con el espíritu del derecho inglés. En consecuencia, se dan instrucciones al efecto de presentar á la legislatura un *Act* para la abrogación de esa medida, porque «en ninguna colonia se debe sufrir el mantenimiento del poder que confiere dicha ley.»

La circular añade que esas instrucciones no deben hacer sospechoso «al Gobierno de Su Majestad de que impide completamente todo recurso á la ley marcial en circunstancias apremiantes, y por anticipación á un *Act of indemnity*. La justificación de semejante medida depende de la urgencia del momento, y el Gobernador no puede, por instrucciones, ser relevado de la obligación que tiene de decidir él mismo, en razón de la urgencia, si no hay una responsabilidad mayor en proclamar la ley marcial que en proscribirla.»

Este despacho ha producido probablemente la derogación de todos los *Acts* coloniales que confieren á los

Gobernadores el poder permanente de proclamar la ley marcial. Esos *Acts* existían en Antigua, en las Bermudas, y sin duda también en la Jamaica. Esto disminuirá materialmente las ocasiones de abuso de ese poder, en los casos de insurrección repentina, y hará necesario un recurso inmediato á la legislatura local, sea al efecto de obtener la autorización de proclamar la ley marcial, sea al efecto de obtener un *bill of indemnity* para los actos ejecutados antes de esta autorización. Además, como adición al despacho antes mencionado, han sido enviadas instrucciones confidenciales por el *Colonial Office* á los Gobernadores coloniales, para servirles de guía en caso de insurrección ó de circunstancias urgentes no previstas por la ley ordinaria. Pero se opina que una legislación más extensa sobre este asunto, será necesaria para dar todavía más amplios poderes de arresto en los casos de necesidad.

Todos los Ministros de la Corona que recurran á la ley marcial, en cualquier circunstancia que sea, son responsables ante el Parlamento de su conducta, y deben estar en situación de justificar la necesidad de sus actos, so pena de censura, de destitución de sus funciones ó de acusación (*impeachment*) si, hecha información, se probara que sus poderes eran inútiles y de una severidad excesiva.

Es uno de los «antiguos derechos y de las viejas libertades» de los ingleses, «tener para su defensa armas según su clase, y en las condiciones permitidas por la ley»; las leyes fundamentales del Reino han afirmado, en varias ocasiones, la obligación, para cada inglés, de conocer al manejo de las armas, á fin de poder ayudar al mantenimiento de la paz pública. Partiendo de ahí, la milicia ha sido siempre considerada como la fuerza constitucional para la

Ministros responsables.

La milicia.

defensa del Reino. Después de la restauración de la Monarquía en 1660, uno de los primeros actos del Parlamento fue el establecimiento de la milicia sobre bases constitucionales. El *Militia Laws Consolidation Act*, dado en 1786, declara que «una fuerza militar respetable, bajo el mando de Oficiales que poseen propiedades territoriales en la Gran Bretaña, es esencial para la constitución de este Reino».

Según un principio semejante, la formación de Cuerpos de voluntarios en la Gran Bretaña, ha sido autorizada directamente por *Acts of Parliament*, que permiten al Soberano aceptar del pueblo los ofrecimientos de servicio militar, bajo ciertas condiciones. El movimiento «voluntario» que ha tomado tan grandes proporciones, tuvo su origen en la primavera de 1859, cuando el General Peel, entonces Secretario de Estado para la guerra, publicó dos circulares, la primera declarando que el Gobierno estaba dispuesto á aceptar el servicio de un Cuerpo de voluntarios, ofrecido según las reglas del antiguo *Volunteer Act* del 44.º año del reinado de Jorge III, y la segunda, aclarando las circunstancias en que el Gobierno estaba dispuesto á aceptarlo.

Tales eran los derechos bien sentados de la Corona acerca del reclutamiento, de la dirección y del sostenimiento de la fuerza militar para la protección y la defensa del Imperio; queda por examinar hasta qué punto las Cámaras del Parlamento son constitucionalmente competentes para intervenir.

Hemos visto ya que la fiscalización del Ejército y de la Marina era la última de las prerrogativas entregada á la guardia de los Ministros responsables. Aun en estos últimos años se ha sostenido que la administración de

las fuerzas militares y navales del Reino debiera quedar enteramente en manos del Ejecutivo, sin ninguna intervención de las Cámaras del Parlamento. Pero una sana doctrina prohíbe establecer una distinción entre

Responsabilidad de los Ministros en la inspección del Ejército y de la Marina.

el ejercicio de la autoridad real sobre el Ejército y la Marina y las demás ramas del servicio público; una y otra Cámara del Parlamento son igualmente competentes para dar su opinión en todas las materias y en todas las ramas de los diversos servicios del Estado, y nada puede hacerse en ninguno de ellos sin que uno de los Ministros de la Corona sea responsable ante el Parlamento.

Habiendo sido establecida definitivamente la responsabilidad completa de los Ministros por la inspección de las fuerzas militares, se sigue de aquí que deben ser tenidos por responsables ante el Parlamento de sus actos en estas materias como en las demás. Pero como el mando del Ejército y de la Marina es el privilegio particular y hasta la fuerza del Poder ejecutivo, es esencial que la intervención del Parlamento en los asuntos militares sea

Fiscalización parlamentaria sobre esta prerrogativa.

ejercida con prudencia y reserva, por miedo de que los límites constitucionales de fiscalización y de consejo sean traspasados y que se haga intrusión en las funciones ejecutivas. La seguridad constitucional contra un abuso de esta prerrogativa reside en la responsabilidad general de los Ministros, en la necesidad de hacer sancionar por el Parlamento el sostenimiento del Ejército y de la Marina y en el voto anual de los subsidios destinados al sostenimiento de esos servicios; en fin, en la renovación anual de los *Mutiny Acts*.

El Parlamento tiene el derecho indisputable de intervenir, por la información, la representación y la censura en todos los casos de abusos cometidos por oficiales

militares individualmente ó por los Departamentos ejecutivos. Tiene el derecho de información para investigar las causas y las consecuencias de todos los desastres que pueden ocurrir á nuestros ejércitos en las luchas empeñadas contra los enemigos de la Reina. Puede obligar, llegado el caso, á los Ministros á dar cuenta del destino á medio sueldo de ciertos oficiales en otro caso que para recompensar servicios pasados y para remunerar servicios futuros. Tiene el derecho de discusión y de opinión sobre todas las cuestiones generales que afectan al bienestar del Ejército y de la Marina y á su economía interior; sin embargo, son necesarias una gran discreción y mucha prudencia en el ejercicio de ese derecho.

Es esencial á la constitución de un Cuerpo militar, que la Corona tenga á su discreción el poder de nombrar, de hacer avanzar ó retrogradar ó aun de separar á varios de sus oficiales y de sus soldados, hasta sin dar ninguna razón de su conducta: tales poderes son ejercidos siempre por un Ministro, que es responsable de ellos ante el Parlamento si, por azar, han sido ejercidos injustamente y en condiciones equívocas. Pero sería, para una ú otra Cámara del Parlamento, asumir un poder peligroso, intervenir en materia de disciplina y de mando del Ejército y de la Marina, ó abrir una información con motivo de la promoción de un oficial cualquiera; ó también revisar la decisión del Ministerio de la Guerra ó del Almirantazgo en cuanto á la paga, á la pensión, á los abonos ó al retiro de oficiales; ó inmiscuirse en las recompensas militares ó los castigos, ó revisar las decisiones de los Tribunales marciales y la acción de las autoridades militares y navales que á ello se refieren. Debe hacerse excepción para el caso en que resultara distintamente un hecho de malversación, de corrupción ó una grave infracción de la ley.

No hay ejemplo, ni en el Ejército ni en la Marina, de que se haya presentado (ante el Parlamento) la copia de un informe de un Tribunal de información. Ni una ni otra Cámara debe igualmente abrogarse el derecho de informar sobre las armas más convenientes y más perfectas para el uso del Ejército y de la Marina, á menos que el Gobierno las invite á proceder á esta investigación.

Se ha repetido á menudo que el Parlamento no tiene el derecho de preguntar sobre la distribución ó el movimiento de las tropas, ya en tiempo de paz, ya en tiempo de guerra; pero estas comunicaciones han sido hechas á veces, y desde 1865 son continuadas regularmente por medio de las listas mensuales del Ejército.

Debe observarse aquí que antes del establecimiento de los caminos de hierro, se suponía que todas las grandes vías del Reino pertenecían al Soberano, para el uso de la Corona y del pueblo. Y era un derecho de la prerrogativa del Soberano usar de esos grandes caminos, así como de los coches y de los caballos del vecindario próximo, á tipos fijados por la ley, para el transporte de las tropas ó de las municiones de guerra. Los derechos actuales de la Corona al uso de los ferrocarriles en tiempo de paz ó en el caso de necesidad pública, están definidos en un *memorandum* del Ministerio de la Guerra, datado en Abril de 1876.

El Parlamento tiene el derecho de pedir, en lo que concierne á los asuntos militares, informaciones completas para el efecto de ponerse en condiciones de votar con discreción é inteligencia los créditos de la Marina y del Ejército. Pero este derecho no basta á justificar una intervención inoportuna en los detalles de la administración militar. Por ejemplo: es regla invariable, fundada en las mejores razones posibles, no hacer nunca pú-

blicas las instrucciones enviadas á oficiales del Ejército ó de la Marina hasta el momento en que las operaciones á que se refieren estén acabadas, y aun rara vez en ese caso. No es costumbre tampoco presentar documentos referentes á una rebelión ó una guerra en que el país esté comprometido antes de que se haya restablecido la paz; ó hacer públicos informes de oficiales del Ejército en las colonias, dirigidos á las autoridades militares del interior, á no ser con el consentimiento del Gobierno, ni dar noticias sobre la forma en que están distribuídos los hombres en el Ejército (1).

Si es necesario, en un momento dado, abrir minuciosas informaciones sobre materias relativas á la economía interior del Ejército ó de la Marina, esas informaciones, según se ha expuesto con autoridad, deben hacerse por una comisión nombrada por la Corona, y que da sus dictámenes á la Corona; dictámenes que podrían más tarde ser comunicados á la Cámara de los Comunes para el fin que esta Cámara juzgue útil. Pero pienso que esta Cámara no es la autoridad competente para abrir informaciones de esa naturaleza. Es, sin embargo, de la plena competencia del Parlamento, dirigirse á la Corona para el nombramiento de una comisión con tal objeto.

III

La prerrogativa real en lo que toca á las funciones y á los funcionarios públicos.

La Corona, fuente de las dignidades y de los honores, está investida además por la Constitución del poder

(1) Se pueden, no obstante, pedir explicaciones verbales sobre esos puntos.

Prerrogativa respecto de las funciones y de los funcionarios públicos.

exclusivo de crear todas las funciones necesarias para el despacho de los asuntos públicos y el mantenimiento de la dignidad del Estado.

Ella posee también, en virtud de su prerrogativa, el derecho de escoger á todas las personas para ocupar esos puestos, ya de confianza, ya retribuídos; puede también, á su discreción, separarlas de sus empleos.

En otros tiempos, y aun bajo el reinado de Jorge III, se abusaba, á veces vergonzosamente, del patronato de la Corona. Se nombraba á las personas para puestos de

Abuso del Patronato.

confianza ó retribuidos, ó se las separaba de ellos por simples motivos políticos ó á consecuencia de intrigas políticas. Hasta acontecía que individuos que cumplían funciones no políticas, tales como los Lores lugartenientes de los Condados, ú otros

Funciones públicas.

que tenían cometidos en el Ejército y la Marina, eran relevados de sus funciones por orden del Rey, á consecuencia de votos del Parlamento.

Las sinecuras, la concesión de puestos reversibles, de pensiones secretas por servicios políticos á la Corte, se multiplicaron, y la influencia ilegítima de la Corona se aumentó grandemente; pero, gracias sobre todo á los trabajos patrióticos de Edmundo Burke, esos abusos fueron descubiertos y se puso remedio á ellos. En los primeros años del reinado de Jorge III, se dieron *Acts* del Parlamento para abolir las sinecuras, regular la concesión de los puestos, y reformar los abusos que á ello se referían. Desde el comienzo del presente siglo, ha habido un progreso sensible en las prácticas de los Gobiernos y en el sentimiento público sobre el ejercicio del patronato. Ningún Ministro se aventuraría hoy á tomar la responsabilidad de abusar de la prerrogativa en la

elección y el relevo de los servidores de la Corona, ni á hacer actos semejantes á los que se cometían con impunidad hace menos de un siglo.

La regla más importante de los tiempos modernos, en lo que concierne á los funcionarios civiles de la Co-

rona, es la que los divide en dos clases: Funcionarios políticos y no políticos. políticos y no políticos. Los primeros son

funcionarios superiores, los segundos son subordinados. La primera clase comprende á los Ministros de Gabinete y á los demás miembros del Ministerio; en la segunda figuran los miembros permanentes del servicio civil (1) que, en su mayor parte, han sido excluidos expresamente de la Cámara de los Comunes por *statutes*. Su exclusión de la arena política es el pre-

Funcionarios no políticos. cio que se les pide en cambio de la posesión de su cargo, posesión que, virtualmente, dura en tanto que su conducta es buena.

En efecto, ya hayan sido nombrados al principio por razones políticas ó por otras, «por regla general los funcionarios civiles que no se sientan en el Parlamento, retienen sus funciones técnica y legalmente, según la vo-

Principio de la permanencia en el servicio civil. luntad de la Corona, pero en la práctica son considerados con el derecho de perma-

necer en pacífica posesión de sus puestos, por tanto tiempo como desempeñen convenientemente sus funciones. Este principio está admitido tan universalmente, que no existe hoy ejemplo de separación de una persona que ocupa un cargo permanente, á no ser por mala conducta.

(1) En virtud de este principio, un Subsecretario parlamentario tiene prelación en rango y responsabilidad sobre un Secretario permanente, por dependiente que pueda estar el primero respecto al segundo, cuando su primer nombramiento, en lo tocante á las noticias y los informes.

Aunque los nombramientos para las funciones que dependen de la Corona se hacen en nombre del Soberano, es contrario al espíritu de la Constitución que esos

Nombramiento para la función. nombramientos sean hechos de otro modo que por un Ministro responsable. Pesa

una gran responsabilidad sobre el Ministerio que está en el Poder, en la elección de las personas á quienes llama á ocupar los puestos subordinados, ya de honor, ya retribuídos. La opinión pública no toleraría largo tiempo que se prostituyesen las funciones por servicios

Nombramiento para los cargos permanentes. políticos, práctica que con tanta frecuencia ha deshonrado nuestra historia en tiempos antiguos. Es hoy una necesidad

reconocida que cada persona nombrada para un puesto de confianza, por modesto que sea, debe tener cualidades para ocuparlo. Mas para que este principio no sea perdido de vista, está reconocido que el Ministerio tiene el privilegio de nombrar con preferencia, para los puestos vacantes, á sus amigos políticos y sus partidarios. En

Patronato político. efecto, entre los poderes indispensables al Gobierno para permitirle llenar eficazmente sus funciones hay pocos más esenciales que el de recompensar los servicios prestados. «El patronato de la Corona»—dice May—«ha sido empleado siempre para servir los intereses y consolidar la fuerza del partido que tenía su distribución».

Es verdad que la colación de los puestos, como medio de corrupción electoral, ha sido mirada durante largo tiempo por la legislatura como una forma de soborno (*bribery*). Pero aun evitando cuidadosamente cometer

Patronato. ninguna infracción de ley, el patronato de la Corona, en cierta medida, según veremos, ha sido empleado sistemáticamente, si no invariablemente, por el Ministerio del día, como medio de

recompensar servicios políticos pasados y de asegurarse un apoyo futuro.

Vamos ahora á examinar las excepciones á esta práctica; son numerosas é importantes.

En primer lugar, no es la regla que el patronato de la Corona en materia eclesiástica sea concedido general-

Nombramientos no políticos. mente á los partidarios del Gobierno en el Poder. Los nombramientos para los obis-

pados y otras grandes dignidades de la Iglesia, se hacen ordinariamente en vista de la recomendación del primer

En la Iglesia. Ministro, y éste tiene en gran cuenta los intereses generales de la Iglesia para los

nombramientos; no considera sólo las opiniones políticas de los candidatos. Al Lord Canciller corresponde el patronato en cuanto á un gran número de empleos inferiores de la Iglesia; es libre de disponer de ellos según su sentir sobre lo que se debe á la religión, á la amistad ó al partido; pero, como regla, la distribución del patronato de la Iglesia por los Ministros de la Corona no está influida por consideraciones políticas.

Para los nombramientos ó promociones de oficiales del Ejército de tierra ó de mar, así como de las personas

En el Ejército y la Marina. empleadas en los servicios civiles del Almirantazgo, se olvida casi invariablemente

hacer distinciones políticas. Todo el mundo sabe que es deber de aquellos á quienes está confiado el patronato de la Corona no dejarse guiar, para el ascenso y la distribución de los empleos en el Ejército de tierra y de mar, más que por los reglamentos del servicio y los méritos del sujeto; deben, en estas materias, apartar toda intervención del Parlamento.

En los cambios de Ministerio, el nombramiento ó continuación en sus funciones de los Embajadores, de los Mi-

nistros en el extranjero y de los demás agentes diplomáticos depende sólo de su habilidad personal. No se tienen en consideración sus opiniones políticas, que, prácticamente, nada tienen que ver con el cumplimiento imparcial de sus funciones oficiales.

Igual sucede en cuanto á los nombramientos para los cargos judiciales. A excepción del Lord Canciller, que es político y ministerial y del puesto de *Chief justice* del Banco de la Reina (que es conferido ordinariamente al jurisconsulto de la Corona), no se permitiría en Inglaterra que los puestos judiciales (*seats upon the bench*) sean dados á amigos políticos. En Irlanda, es cierto, se ha dejado una latitud mayor. Y si los Ministerios Derby, en 1852 y en 1858, ofrecían el ejemplo de promociones de miembros del foro irlandés, adversarios políticos del Gobierno, no obstante, sin duda alguna, en Irlanda, las promociones al «Banco» se han hecho, en general, de ambos lados, por razones de partido.

Los puestos subalternos en los Tribunales superiores de justicia en Inglaterra, están á disposición de los jefes de los diversos Tribunales, para con los cuales son responsables esos funcionarios de su conducta. La costumbre contraria prevalece en Irlanda, donde en virtud de una antigua prerrogativa de la Corona, varios de esos nombramientos eran conferidos por el Lord Lugarteniente. Pero, en 1871, ese patronato judicial fue conferido á los Jueces, á excepción de los cargos de *clerks juniors*; estas plazas son hoy sacadas á concurso.

Para los nombramientos en los servicios civiles, Lord Palmerston declaraba que, en lo que concierne á las funciones subalternas y antes de la introducción del sistema de concursos, eran

Cargos á la disposición de los Jueces.

Nombramientos en el servicio civil.

hechos con frecuencia sin tener en cuenta ninguna consideración política.

Las promociones en los servicios civiles escapan enteramente á la influencia de los partidos. En realidad, reglamentos severos han sido adoptados y puestos en vigor por el Gobierno para impedir toda tentativa de parte de los funcionarios públicos para el fin de ser promovidos por esos medios. Se han dirigido circulares á los miembros del Parlamento por los jefes de los principales Departamentos ministeriales, llamando su atención sobre las *orders in council*, que prohíben formalmente á los funcionarios interesar de los miembros del Parlamento su promoción ó su adelanto pecuniario, y declarando que toda tentativa hecha para obtener una promoción por una influencia indirecta, política ó no, será castigada. Estas medidas, unidas á la adopción general del sistema de los concursos para el nombramiento para las funciones, han contribuído mucho á prevenir el abuso del patronato por razones de partido.

El derecho de hacer nombramientos en los servicios públicos ha sido, en ciertos casos, especialmente conferido á la Corona, por *statute*. No obstante, desde la introducción del sistema de concursos, los nombramientos son hechos ordinariamente conforme á las prescripciones de las *orders in council* que regulan los concursos; pero en tanto que los *statutes* no sean abrogados, la Corona posee el derecho exclusivo de ejercer el poder reglamentario en esta materia, y de apartarse discrecionalmente de las reglas establecidas por la *order in council*.

Se juzgaba, en 1863, que el patronato total de la Corona de Inglaterra se ejercía sobre 105.000 cargos próximamente (1). Comprendía primero el nombramiento

(1) De este número, los empleados del servicio civil figuraban en

para las funciones secundarias y subalternas, y las *presentaciones* (*nombramientos*) bajo el sistema de los exámenes por concurso (*the competitive examination system*) hasta el momento en que este último dejó el puesto á los «concursos públicos» (*open competition*). El sistema de

El patronato de la Corona, su extensión y la manera como está distribuido. los exámenes por concurso (*competitive examinations*) de que ya hemos hablado, se estableció con el preciso objeto de evitar los abusos del patronato. En algunos departamentos, el concurso público (*open competition*) fue la regla desde el principio; en otros, el concurso es-

Concurso para el servicio civil. taba limitado entre tres candidatos. En los servicios civiles y médicos de las Indias, en el Ejército en general, en ciertos establecimientos navales y casi en todos los servicios civiles del Estado, el concurso público (*open competition*) se ha establecido, y al mismo tiempo ha dado fin al patronato de los Ministros.

Una consecuencia necesaria de la división de los servicios civiles en cargos políticos y cargos no políticos, y

Representación en el Parlamento de cada Departamento público. de la supremacía reconocida de los Ministros sobre todos los empleados subordinados, ha sido sacada por nuestro sistema parlamentario; y es que toda rama de los servicios públicos debe estar representada, directa ó indirectamente, en las Cámaras del Parlamento. Esta misión de representación es cumplida por los jefes políticos, que son

1862, por 43.163, en tanto que en 1822 no eran más que 18.500. Pero en estos últimos años, el número de los empleados de los servicios civiles ha aumentado considerablemente. En 1873, se evaluaba en 43.569 (sin contar los empleados civiles del Ejército y de la Marina). — (El desarrollo del *Porter service* y otros servicios del mismo género ha aumentado y debe aumentar el número de esos funcionarios.) — (Walpole.)

ellos mismos únicos responsables de todos los actos de la Administración hasta en los menores detalles de la rutina oficial. Poseyendo una inspección absoluta sobre los servicios públicos, los Ministros están obligados á asumir la responsabilidad de todos los actos oficiales; ninguna censura debe dirigirse á un subordinado sobre la forma en que son tratados los asuntos del país, á no ser en el caso de falta personal, hipótesis para la cual los jefes políticos tienen el remedio en sus manos.

«No es una regla arbitraria—dice Lord Grey—la que exige que todos los titulares de cargos permanentes es-

Subordinación de todos los funcionarios permanentes á un jefe político. ténn subordinados á un Ministro responsable ante el Parlamento; porque es evidente que, sin ella, el primer principio de nuestro sistema de Gobierno, esto es, la fiscalización de todas las ramas de la Administración por el Parlamento, sería abandonado.»

La regla de la supremacía ministerial es de tal modo estricta, que impide que se dé ninguna orden á un agente público cualquiera de la Corona, por una ú otra Cámara del Parlamento, á no ser por el intermediario regular de las comunicaciones oficiales, es decir, por un Secretario de Estado ó por cualquier otro funcionario competente para transmitir la real voluntad.

Así, en lo que concierne á la separación de un funcionario público, la Corona, en virtud de su prerrogati-

Poder absoluto de la Corona de separar á todos los funcionarios públicos. va, posee, en derecho, el poder absoluto de separar, con la opinión de sus Ministros responsables, á cualquiera de sus agentes que ocupe un cargo «según su antojo», *during pleasure* (1).

(1) Para lo tocante á los Oficiales de la Marina, del Ejército ó de la Milicia, véase lo dicho anteriormente.

Pero si todo Gobierno debe necesariamente poseer el derecho teórico de separar á aquellos de sus agentes que tienen sus cargos *during pleasure*, cuantas veces juzgue dictada la medida por las exigencias de los servicios públicos, no obstante, es una regla reconocida que las per-

No se hace la separación más que por incapacidad ó mala conducta. sonas que tienen de la Corona un cargo no político, no deben ser separadas más que por incapacidad ó mala conducta (1).

Separaciones decretadas por otros motivos, serían censurables y en alto grado inoportunas, sobre todo si en esas separaciones se pudieran ver consideraciones políticas. Sin duda alguna, una intervención activa en la política, de parte de un funcionario no político, sería considerada como un caso de falta «*misconduct*» suficiente para justificar una separación; es una regla bien sentada del Gobierno constitucional, la que priva á todos los funcionarios «de tomar una parte activa en las luchas políticas» y les recomienda observar una estricta neutralidad. Si llegara á prevalecer una práctica contraria, se seguiría de ahí inevitablemente que el partido de la oposición, al recoger el Poder, tomaría su revancha sobre los que hubieran sostenido al Ministerio rival, y se producirían así, por espíritu de venganza, tan profundos trastornos en el personal de los empleados del Gobierno, que se haría imposible adquirir toda experiencia administrativa, con gran detrimento de los servicios públicos.

Todos los funcionarios públicos, cualesquiera que sean sus convicciones particulares sobre las cuestiones

Fidelidad en el cumplimiento del servicio público. políticas, están obligados á cumplir honrada y fielmente sus deberes para con sus superiores oficiales del momento, y pres-

(1) Es una regla invariable, que ninguna persona separada de un departamento público, es admitida en otro.

tarles toda la ayuda que esté en su poder. Pero esta asistencia está necesariamente limitada á la esfera de los deberes oficiales; no exige el sacrificio de las opiniones particulares, como tampoco implica una intervención en las luchas políticas en favor de sus superiores. Si, por una parte, la práctica que priva á los funcionarios subalternos de sus cargos, simplemente por motivos sacados de sus opiniones políticas, es nefasta á toda buena administración—según lo prueba tan bien el ejemplo de la República americana—por otra parte es manifiestamente irracional que un funcionario tenga la facultad de hacer una oposición activa al Gobierno que se halla en el Poder.

Toda relación de funcionarios públicos con la prensa que lleve á hacer mal uso de informaciones oficiales, ó que turbe las relaciones de confianza que deben existir entre los agentes del servicio civil y sus jefes, está severamente prohibida.

No es fácil definir lo que debe entenderse por «mala conducta», *misconduct*, que exponga justamente á un funcionario permanente de la Corona á la separación. En

Toda intervención en la política es un motivo de reproche.

un período de gran agitación política el Gobierno puede verse obligado á obrar con más severidad respecto de los funcionarios públicos que tomen una parte activa en la política que en tiempo ordinario.

Se ha pretendido que las relaciones de los funcionarios públicos con el Gobierno ejecutivo deberían ser reguladas por *statutes*, de modo que se previnieran los abusos de poder por parte de los Consejeros responsables de la Corona para con sus subordinados en funciones. Pero, como Lord Grey lo ha hecho observar con razón, sería imposible limitar la facultad de separación á los casos en que pudiera probarse una mala conducta ante un Tri-

bunal de Derecho, sin correr el riesgo de ver al Gobierno ejecutivo paralizado por la resistencia pasiva de las personas que ocupan esos cargos, y por los obstáculos que esos funcionarios podrían poner en la marcha de los Ministros que desearan combatir. La ley sería un instru-

Ejercicio del derecho de separación.
 mento demasiado poco manejable para regular las relaciones respectivas de los Ministros de la Corona y de los agentes civiles permanentes del Estado. Todo eso se cumple hoy más eficaz y mucho más seguramente, gracias al poder de la opinión pública.

La fuerza de la opinión pública es tan grande, que actualmente un Ministro no pensará nunca en relevar á un funcionario público de su cargo (cuando es permanente) á no ser por muy mala conducta (*gross misconduct*). Pero, al mismo tiempo, tiene el Ministro poder (y la opinión pública le aprobará que haga uso de él) de separar á un agente por faltas que sería imposible á la ley definir de antemano, y que no pudieran ser probadas legalmente, aunque haya de ellas certidumbre moral.

Lord Grey se detuvo en hacer notar que toda oposición activa á sus jefes políticos actuales, lo mismo que toda tentativa hecha para crearles dificultades en los servicios que dirigen, constituyen justamente ese género de mala conducta, que sería á la vez el más peligroso y el más difícil de reprimir ó de prevenir por una disposición legal.

Saber que no hay en el poder de separación restricción legal que impida al Ministro usar de él con rigor en el caso de que sea útil, he ahí probablemente la principal razón que ha impedido se presenten esos casos; y, evitando la posibilidad de una lucha entre el Gobierno y sus servidores, se refuerzan los buenos sentimientos que hasta aquí han existido entre ellos.

Cuantas veces ha parecido útil por razones de reformas y de economías en un departamento público privarse de los servicios de cierto número de empleados, se ha tenido por costumbre respetar los derechos de los titulares existentes, concediéndoles pensiones convenientes ó sueldos de retiro.

Pensiones y abonos de retiro.

Edmundo Burke, cuyos estudios profundos sobre la reducción del personal administrativo han tenido tanto éxito, decía, con razón, que no era ni prudente, ni bueno, ni justo, volver sobre situaciones ó pensiones adquiridas; que la reforma debe mirar al porvenir; que la vida de una nación no puede ser comparada con la corta duración de la existencia de un individuo; que una crueldad individual y particularmente una injusticia, no deben cometerse, para llegar algunos años antes al fin á que el Parlamento tiende, es decir, á las economías. La razón por la cual ha sido acogida con satisfacción por el país la disminución del número de funcionarios en esta nación, es que ningún país, ningún Parlamento, al perseguir la reducción de los empleos, ha observado más cuidadosamente las reglas de la justicia en cuanto á cada individuo. Y por eso la reforma es una medida que debe ser estudiada de cerca y efectuada gradualmente.

Preciso es decir, en alabanza del Gobierno imperial, que ha obrado siempre según ese principio generoso: un *Act* general del Parlamento ha dado á la Tesorería el poder de otorgar compensaciones convenientes á toda persona cuyo cargo ha sido suprimido; y el Parlamento provee, por medidas especiales, en los casos no previstos por las disposiciones de la ley (1).

(1) El Gobierno y la Cámara de los Comunes se portan todo lo liberalmente posible con un funcionario público de valer que pide su retiro.

En lo que concierne al nombramiento, la separación y también la remuneración de los empleados, se debería dejar al Gobierno el cuidado de determinar el sueldo asignable á todos los funcionarios, sean cualesquiera su grado o su posición.

Los que sirven á la Corona deben dirigirse directamente á ella para obtener compensaciones y recompensas. Los sueldos é indemnizaciones de los funcionarios

de cada departamento del Estado (á excepción de aquellos cuyos sueldos son fijados por *Act* del Parlamento) (1) son regulados por los Lores Comisarios de la Tesorería y determinados por las notas de ésta. Es de la incumbencia del jefe oficial de cada departamento público recomendar á la Tesorería las modificaciones ó aumentos por llevar á los sueldos de sus propios subordinados. Pero cada una de esas recomendaciones es sometida á un examen muy minucioso de parte de la Tesorería. Los sueldos y gastos de los diversos departamentos son sometidos cada año á la fiscalización de la Cámara de los Comunes en los *estimates*, y se da un voto separado por las sumas reconocidas como necesarias para cubrir los gastos en cada departamento. Va unida al *estimate*, acerca del cual recae un voto, una lista de los diferentes artículos de gastos que en él están comprendi-

dos; pero, aunque esté en los poderes de la Cámara de los Comunes reducir en *comité de subsidios* el montante del crédito, suprimiendo un sueldo particular ú otro artículo, esta facultad es ejercida rara vez y únicamente por consideraciones graves y urgentes. Entra, además, en la competencia de las dos

Y votados por el Parlamento.

(1) Los funcionarios de las dos Cámaras del Parlamento forman también excepción á esta regla.

Cámaras del Parlamento, y más particularmente de la Cámara de los Comunes, someter la conducta del Gobierno ejecutivo para con los funcionarios subordinados y los agentes de la Corona á una fiscalización y á una crítica enteramente libres; pero no debe haber tentativa de intervención en la acción de los Ministros responsables para la determinación del sueldo y de los abonos á los empleados públicos, sino cuando es evidente que ha habido injusticia ú opresión.

Es de regla en la Administración que cuando un funcionario, en posesión de una pensión, recibe un nuevo empleo, su pensión se confunde con los sueldos que percibe. Cuando un individuo se ha retirado de las funciones públicas con un sueldo de retiro, si más tarde se le

Los funcionarios son susceptibles de volver á ser llamados al servicio. juzga capaz de llenar de nuevo otras funciones, la Tesorería puede llamarlo á ellas; si no responde al llamamiento, pierde su pensión.

El sistema de las pensiones vitalicias, que existe hoy en el servicio civil, ha sido introducido por primera vez en los comienzos del siglo XIX. Las medidas en otro tiempo en vigor para los funcionarios públicos, cuando su retiro del servicio activo, serían muy criticadas hoy.

El primer *Act* que estableció un sistema de pensiones de retiro para los funcionarios públicos en general, fue votado en 1810. En 1822, gracias á los esfuerzos de ciertos reformadores, predicando economías, se decidió que se harían retenciones sobre los sueldos de todos los agentes civiles, como contribución al fondo de retiros (*superannuation fund*). Pero este *Act* fue abrogado en 1824, y las 90.000 libras que habían sido así recogidas, fueron restituídas á los que las habían desembolsado, por el motivo de que esas retenciones violaban los térmi-

nos del contrato hecho con los funcionarios á su entrada en el servicio.

En 1828, un comité de Hacienda de la Cámara de los Comunes recomendó el restablecimiento de las retenciones; pero el Parlamento rehusó sancionar ese proyecto, por lo menos en lo que concernía á los agentes en funciones. Sin embargo, en 1829, con el fin de aminorar en el porvenir la carga pública relativa á las pensiones de retiro, vino á decidir una nota de la Tesorería que, desde entonces, se efectuarían retenciones en los sueldos de todos los agentes civiles que fueran nombrados en lo sucesivo. Esta nota fue ratificada por el Parlamento; y un nuevo *Act*, votado en 1834, autorizó, á favor del fondo de retiros, la exacción de retenciones sobre los sueldos de los funcionarios civiles nombrados después del 4 de Agosto de 1829; los que estaban en funciones antes de ese día fueron exentos de toda exacción.

La distinción así hecha entre las dos clases de funcionarios civiles, según hubieran sido nombrados por primera vez antes ó después de 1829, suscitó mucho descontento. Esto, con otras anomalías é irregularidades relativas á la ejecución del sistema, determinó al Gobierno, en 1856, á practicar una información sobre el funcionamiento del *Superannuation Act*.

Los comisionados dieron un dictamen muy preciso en el curso del año siguiente. En ese dictamen examinaban la cuestión bajo todos sus aspectos. Después de haber declarado que su primera impresión, al comienzo de la información, había sido favorable á las retenciones, concluían (hecho un examen profundo de todo el asunto y «preocupándose únicamente de los intereses públicos»), recomendando la abolición total de las retenciones por pensiones de retiro, sin que se hiciera ninguna reducción correspondiente sobre los sueldos afectados por esas re-

tenciones; esa era «la única solución duradera y satisfactoria de la cuestión». Tal proposición fue aprobada por el Parlamento y se dió un *Act* para abrogar la parte del *Act* de 1834, en virtud de la cual se habían efectuado las retenciones (20 y 21 Vict., c. 37).

En ciertos departamentos secundarios, tales como las oficinas de los faros, la oficina de las escuelas subvencionadas y algunas ramas del servicio de la policía, los empleados contribuyen á un fondo de anualidades (*annuity fund*) que está subvencionado por el Gobierno. Pero se ha comprobado, desde estos últimos años, una disposición creciente á conceder pensiones de retiro en todos los establecimientos públicos, sin exigir retenciones sobre los sueldos.

En 1859 se votó otro *Act* para extender el efecto del *Act* de 1834 á todas las personas que hubieran ocupado un puesto fijo en el servicio civil permanente del Estado y respecto á las que no se hubiese proveído de otro modo por el Parlamento. Este *Act* era necesario, porque varias clases de funcionarios públicos habían sido omitidas en el *Act* de 1834 para el efecto de sustraerlas de las reducciones; pero habiendo sido abolidas esas retenciones, se halló preferible someter á todos los departamentos civiles á las prescripciones del *Superannuation Act*. En 1869, por el *Act* 32 y 33 Vict., c. 32, la Tesorería recibió el poder discrecional de convertir las pensiones de los oficiales retirados del Ejército y de la Marina, así como de los empleados de los departamentos de la Guerra y del Almirantazgo, en el pago de un capital en dinero, calculado según la duración presunta de la vida del titular de la pensión.

El 18 de Abril de 1871, se presentó una moción que tendía á decidir «que conviene extender las estipulaciones del *Pensions Commutation Act* de 1869, á todos los

Departamentos del servicio civil.» El Canciller del Echiquier respondió exponiendo que los Ministros proponían se modificase dicho *Act* con la supresión del privilegio de la mutación en lo que se refería á las pensiones de retiro, después de la edad de sesenta años y en vista de un certificado médico, y con la limitación del privilegio á los que recibían pensiones compensatorias por razón de la supresión ó de la reorganización de su empleo. Con esa restricción, los Ministros propusieron extender el *Act* á todo el servicio civil. Satisfecho de esa concesión, el autor de la moción la retiró. El *bill* fue, en consecuencia, admitido, y pasó.

Se hizo extensivo á los empleados de telégrafos por el *Act* 35 y 36 Vict. c. 83, enmendado por el *Act* 39 y 40 Vict. c. 73, y de nuevo enmendado en 1882 de modo que permitiera la conversion de una parte de la pensión. Pero la Tesorería se negaría á convertir una pensión en provecho de cualquiera que tuviese todavía la perspectiva de ser de nuevo empleado en un servicio público. El *Superannuation Act* de 1875, otorga un tipo especial de pensión á los que han estado para el servicio del Estado en «un lugar malsano» *unhealthy place*.

Es un principio consagrado por el Parlamento y universalmente admitido hoy, que todas las personas empleadas por la Corona en el servicio civil del Reino Unido tienen derecho á una pensión de retiro después de cierto tiempo de servicio, á condición, sin embargo, de que hayan llegado á la edad á que puede ser concedida una pensión de retiro, ó que se justifique un retiro prematuro por un certificado médico que compruebe la incapacidad de servir ulteriormente (1). Mas si apareciese

(1) Si el Gobierno rehusara hacer justicia á la reclamación de un funcionario público, en virtud del *Superannuation Act*, éste

más tarde que se había dado una pensión por razones insuficientes ó á un tipo demasiado elevado, los Lores de la Tesorería revisarían esa decisión y tomarían una nueva. Todas las pensiones y sueldos de retiro á funcionarios públicos, aunque sean pagaderas en virtud de la ley, son reguladas por los Lores de la Tesorería, conforme á los reglamentos que tienen la facultad de hacer de tiempo en tiempo sobre este asunto.

Según el *Superannuation Act*, el máximo de la pensión de un funcionario civil retirado es equivalente á los dos tercios de su sueldo. Pero, en virtud de la novena cláusula del *Act*, pueden ser concedidas pensiones iguales al sueldo entero «en los casos en que los servicios prestados han sido de una naturaleza particular y de un grado de mérito excepcional.» Sin embargo, no se ha usado de esta facultad sino con extrema reserva.

En otro tiempo, la concesión de las pensiones se dejaba á la discreción del Soberano. Pero como se deslizaban grandes irregularidades en esa concesión de pensiones por la Corona, se hizo necesario para el Parlamento interponer su autoridad con la mira de reglamentar y de restringir el ejercicio de esta prerrogativa.

Antes de la Reina Ana, la Corona había asumido la misión de pagar de sus rentas hereditarias pensiones y anualidades; estaba admitido que el Rey tenía el poder, en derecho, de comprometer así á sus sucesores. Pero al advenimiento de la Reina Ana se dió un *Act* (I, Ana, c. 7) prohibiendo la enajenación de una porción de las rentas hereditarias por un término que excediera de la vida del Soberano reinante. Al advenimiento de Jorge III,

podría recurrir al Tribunal del Banco de la Reina, á fin de obligar al Tesorero á pagarle lo que tenga el derecho de recibir.»

las tierras y las demás rentas de la Corona, á excepción de las rentas de los Ducados de Cornualles y de Lancaster, fueron dejadas al Parlamento en cambio de una lista civil fija.

Las pensiones pagadas anteriormente de aquellas rentas estuvieron desde entonces á cargo de la lista civil. En tanto que ésta podía hacer frente á las demandas, no había límites para las pensiones; ningún principio restringía su distribución, que se dejaba á la discreción de la Corona y de sus Consejeros.

Los abusos de la lista de las pensiones y las facilidades enormes que concedía para las prácticas de corrupción, atrajeron frecuentemente la atención del Parlamento durante el reinado de Jorge III, y se dieron varios *Acts*, en diferentes épocas, para reglamentar el otorgamiento de las pensiones.

El derecho constitucional del Parlamento de abrir informaciones sobre estas materias y de fiscalizar á la Corona por todo pago efectuado de la lista civil, fue, aparte de eso, plenamente afirmado y asegurado en 1782 por el *Act* de Burke, que prohibía el otorgamiento de pensiones secretas: se partía del principio de que el Parlamento tenía el derecho de ser informado de cada caso de ejercicio de esa prerrogativa, á fin de asegurar y reforzar la responsabilidad de los Ministros de la Corona.

El mismo *Act* reconocía, además, el principio de que las pensiones no debían ser concedidas más que por dos razones: sea como una liberalidad real en favor de personas necesitadas, sea como una recompensa al mérito.

La intervención del Parlamento para la represión de los abusos cometidos en el otorgamiento de las pensiones continuó durante los reinados de Jorge IV y de Guillermo IV, y, finalmente, al advenimiento al trono de Su Majestad ac-

Restricciones introducidas por el Parlamento.

tual, se dió un *Act* limitando el derecho de la Corona, en el otorgamiento de nuevas pensiones sobre la lista civil como adición á las pensiones ya corrientes, á la suma de 1.200 libras esterlinas por año. Igual suma se concede

Lista civil de las pensiones. á Su Majestad para cada uno de los años sucesivos de su reinado, acumulativamente,

para la distribución de nuevas pensiones. Estas pensiones, conforme á una resolución tomada por la Cámara de los Comunes el 18 de Febrero de 1834, no deben ser concedidas más que á las personas que tienen justos títulos á la liberalidad real ó que, por sus servicios personales á la Corona, por el cumplimiento de servicios públicos ó por sus descubrimientos útiles en los dominios de las ciencias, sus talentos en literatura y en las artes, han merecido la graciosa benevolencia de su Soberana y la gratitud de su país. Además, está prescrito que se someterá cada año al Parlamento una lista de las pensiones concedidas, á fin de permitir á la Cámara de los Comunes dar, si há lugar á ello, su parecer sobre su distribución. El primer Lord de la Tesorería, y no el Canciller del Echiquier, es el Ministro responsable con cuyo parecer se conceden las pensiones.

Es hoy una regla contitucional reconocida que todas las pensiones deben ser concedidas por el Parlamento ó

Todas las pensiones deben ser puestas en conocimiento de la Cámara de los Comunes. pagadas de los fondos reservados á ese efecto por el Parlamento; y que el otorgamiento de esas pensiones debe llegar invariablemente á conocimiento de la Cá-

mara de los Comunes. Aun en el caso de pensiones y de asignaciones de retiro reguladas, siguiendo la práctica establecida conforme á las prescripciones del *Superannuation Act*, las sumas destinadas á pagarlas deben ser votadas anualmente por la Cámara de los Comunes; sin embargo, puede virtualmente considerarse como emper-

ñada en mantenerlas la palabra del Parlamento (1). Sólo en los casos extremos de muy mala conducta es privado un funcionario público de su derecho ordinario á una pensión.

La autoridad que hace el nombramiento es necesariamente competente para separar á los agentes incapaces ó infieles. Es igualmente el mejor juez de sus aptitudes y de la remuneración que deben recibir. En todos esos casos, el Parlamento no debe intervenir, á no ser en la hipótesis de un abuso manifiesto ó de una corrupción evidente; entonces tan sólo puede ser llamado á ejercer su derecho de fiscalización. En tales ocasiones,

Derecho del Parlamento á hacer informaciones y á dar su parecer á la Corona sobre el ejercicio de esta prerrogativa.

sin embargo, el Parlamento tiene constitucionalmente el poder de abrir una información, de declarar su manera de ver sobre el ejercicio de la prerrogativa en determinado caso particular, y si ha lugar á ello, de apelar á la Corona para remediar la falta cometida ó poner él mismo el remedio por medidas legislativas.

Es también un uso absolutamente constitucional para una y otra Cámara, redactar un mensaje á la Corona ó manifestar su opinión en forma de resolución, sobre la situación de los diversos departamentos públicos en general, y aconsejar la adopción de toda reforma destinada á aumentar la actividad de la Administración. Pero si se quieren efectuar cambios fundamentales, cuyo efecto sea privar á la Corona de algunas de sus prerrogativas ó hacer intrusión en la autoridad legal de una orden

(1) En los *estimates* anuales, la suma requerida en virtud de los *Superan. Acts*, está comprendida en un artículo (*vote*), pero los nombres, etc., de todos los pensionistas están mencionados en el desarrollo del artículo, así como una lista de las nuevas pensiones concedidas.

en Consejo, el procedimiento regular es presentarlos en un *bill* que comprenda la substancia de las medidas propuestas; así podrán éstas recibir el consentimiento de la legislatura entera. Ese fue el método seguido por M. Burke en 1780, en la ejecución de las reformas económicas propuestas en los diversos departamentos del Estado.

Otra influencia, indirecta, pero poderosa, poseída por el Parlamento para la fiscalización de los servicios pú-

Fiscalización blicos, proviene de la necesidad que hay
ejercida por el Par- de obtener la sanción de la legislatura
lamento.

para los subsidios indispensables al funcionamiento del Gobierno y al pago de los sueldos de todos los funcionarios. Así, sin tocar á la prerrogativa misma, el ejercicio de esta última está atemperado. El efecto de esta restricción al ejercicio de la prerrogativa real es que los Ministros responsables de la Corona velan de ordinario para no aconsejar al Soberano un acto cualquiera que exija subsidios sin estar seguros de que encontrará la aprobación del Parlamento y en particular la de la Cámara baja, principalmente investida por la Constitución, de la fiscalización del Tesoro público.

A más de esto, conforme á los usos del Parlamento, se ha considerado siempre que era permitido á cada Cá-

Mensajes votados para dirigirse á la Corona para los fon-
por el Parlamento dos necesarios al pago de los sueldos y
para sus propios gastos. demás gastos de su propia organización,

conforme á los reglamentos que ella misma puede adoptar para tal efecto; cada una de las dos Cámaras es libre de determinar el importe de la remuneración que debe ser asignada á sus funcionarios y sus agentes respectivos, á reserva de la aprobación de la Cámara de los Comunes en comisión de subsidios. Los sueldos de los principales funcionarios son fijados por *statutes* y se pagan del *fondo consolidado*. Las proposiciones de aumento

de los demás sueldos, y en general todo lo que concierne á los gastos variables, deben ser aprobadas por los Comisarios encargados de la reglamentación de los servicios de la Cámara de los Comunes, ó en su defecto, por el *Speaker*. Pero todos los gastos así propuestos para cada una de las Cámaras, deben ser comprendidos en los *estimates* y votados anualmente en comisión de subsidios. De ordinario, el Gobierno, con toda libertad por otra parte, atiende las recomendaciones hechas de los comités. por las Comisiones de la Cámara de los Comunes para la aplicación de créditos á ciertos servicios parlamentarios; para tal efecto, intercala artículos en los *estimates* de subsidios hasta cubrir las sumas pedidas, y sin esperar una petición formal de la Cámara misma.

Los sueldos y pensiones de retiro de los servicios administrativos de la Cámara de los Lores, son fijados por la Cámara misma, pero votados anualmente en Comisión de subsidios. *El estimate* para la Cámara de los Lores, es preparado hoy por una Comisión de la Cámara y enviado á la Tesorería que, generalmente, lo acepta sin discusión. Los sueldos y los gastos accidentales de la Cámara de los Lores, son comprendidos hoy en los *estimates* anuales y dan origen á que se abran créditos. Sin embargo, se permite á los Lores pagar á sus funcionarios las pensiones de retiro de los intereses del *invested fee fund*. El *fee fund* de la Cámara bastaba ordinariamente para pagar todos esos gastos; pero cuando sobrevenía un déficit, el *clerk* del Parlamento se dirigía á la Tesorería para hacer insertar en los *estimates* una suma suficiente á cubrirlo. En otro tiempo, la Tesorería no conocía y no fiscalizaba ni el *fee fund* de la Cámara de los Lores, ni el empleo que se hacía de él. Pero en 1865, los Lores in-

vitaron al *clerk* del Parlamento á seguir el método adoptado por la Cámara de los Comunes, para su propio *fee fund*, que es pagado regularmente del *fondo consolidado*, y cuyas cargas que lo gravan son comprendidas en los *estimates* anuales y votadas por el Parlamento.

Con consentimiento de la Cámara de los Lores, los sueldos de los agentes de esta Cámara fueron, por primera vez, comprendidos en los *estimates* del servicio civil para el año que acababa el 31 de Marzo de 1870, y sometidos á la fiscalización de la Cámara de los Comunes. La Tesorería no ejerce, por otra parte, ninguna fiscalización sobre esos gastos. Una parte del *fee fund* fue guardada por los Lores en 1869, y sus intereses se emplean en pagar pensiones de retiro á los funcionarios de la Cámara de los Lores; pero una suma de más de 30.000 libras esterlinas se entrega anualmente al Echiquier á título de excedente de ingresos. Si ocurre que esa suma sea insuficiente, la diferencia se paga de los *current fees*. Además, en virtud del *Act* 29 y 30, Vict., c. 29 §§ 33 y 34, la Tesorería tiene la facultad de pedir que el *fee fund* de los Lores sea revisado, y se ha comprometido con la Cámara de los Comunes á usar de los poderes que le están así conferidos.

La Cámara de los Lores estatuye ella misma sobre las peticiones de pensión hechas por sus agentes; ella decide, ya directamente, ya por informe dado por el «comité elegido», si se trata del *clerk* del Parlamento y del ujier de la vara negra (*Black Rod*) (1).

Los sueldos, pensiones de retiro y otros gastos concernientes á la Cámara de los Comunes, eran regulados

(1) Caso de M. Edmund. La resolución de conceder á M. Edmund una pensión fue anulada más tarde, después que se hubo adquirido la prueba de su mala conducta y de sus malversaciones en sus funciones.

en otro tiempo por los dictámenes de las comisiones de Sueldos, etc., de la Cámara de los Comunes; son fijados hoy por los comisionados nombrados por *statute* para el arreglo de los servicios de la Cámara de los Comunes. Prácticamente, todos los asuntos actuales de la Mesa son tratados por el *Speaker*; pero la Mesa es convocada siempre que se trata de un asunto importante.

Los emolumentos de los oficiales de la Cámara de los Comunes han sido fijados muchas veces conforme á los diversos dictámenes de los *comités elegidos* de la Cámara, presentados desde 1836 (hasta esa época eran pagados por *fees*) hasta 1849.

La Administración está dividida en tres ramas ó departamentos, á cuya cabeza están, respectivamente, el *Speaker*, el *Clerk* y el Sargento de armas (*Sergeant-at-arms*). El jefe de cada departamento es responsable de los créditos que conciernen á su propio departamento, ya se trate de sueldos ó de gastos variables; y la lista completa de los pagos es sometida á la aprobación y á la firma del *Speaker*. Si deben hacerse algunos cambios ó aumentos en los diversos servicios de la Cámara, se hacen por el jefe permanente del departamento, con el consentimiento del *Speaker*. La Tesorería no es consultada, la sanción del *Speaker* es suficiente: así, en 1865, hubo dos árbitros (*referees*) de *bills* privados, nombrados cada uno con 1.000 libras esterlinas, y eso se hizo con el consentimiento del *Speaker*.

En virtud de los *Acts* 12 y 13, Vict. c. 72, el examen hecho por el *Speaker* de las cuentas de todos los gastos de la Cámara de los Comunes es definitivo. Por su orden, la Tesorería inscribe en los *estimates* anuales las sumas que deben ser votadas por el Parlamento. La Tesorería acepta esas evaluaciones sin examen y compren-

de su importe en los *estimates*, porque no concierne á la economía interior del Parlamento. Hay, sin embargo, ciertos artículos de gastos que son comunes á las dos Cámaras y se fijan por la Tesorería; tales son las sumas concedidas á los testigos llamados ante las comisiones, la retribución del estenógrafo y otros diversos gastos poco elevados.

Las pensiones de retiro concedidas á los oficiales de la Cámara de los Comunes son fijadas por los comisarios sobre las bases de los *Superannuations Acts*.

Cuando el *Speaker* de la Cámara de los Comunes se retira del sillón presidencial, la Cámara tiene la costumbre invariable de redactar un mensaje á la Corona, con el fin de que se confiara al *Speaker* «una muestra señalada del favor real» en el momento en que éste «cesa en sus funciones.» La Corona responde á esta petición confiriendo el título de Par al *Speaker* y recomendando á la Cámara, por un mensaje, que conceda una asignación conveniente para sostener aquella dignidad.

En 1817, cuando M. Abbot dejó su asiento de *Speaker*, la Corona tomó la iniciativa de pedir una asignación para él, sin esperar el mensaje de los Comunes. Este método fue juzgado irregular.

Una costumbre semejante existía en otro tiempo respecto al Capellán de la Cámara de los Comunes. Después de un corto tiempo de servicio, se tenía la costumbre de votar un mensaje á la Corona para solicitar en favor de aquel funcionario un ascenso en la Iglesia. Cuando la duración de los Parla-
 Capellán. mentos era de tres años, estos mensajes se dirigían regularmente después de dos años y medio de servicios.

Más tarde, cuando la duración de los Parlamentos fue de siete años, hubo el uso de dar al *Speaker* dos Capellanes para la duración de cada Parlamento. Desde 1837, gracias á la disminución del patronato de la Corona en materia eclesiástica, la Cámara vota un sueldo anual para ese funcionario, á título de indemnización, pero no formula ya petición de ascenso.

Sin embargo, el 31 de Mayo de 1838, anteriormente á este cambio de sistema, habiéndose dirigido la Cámara á la Corona, en favor de tres capellanes, obtuvo respuestas favorables; pero (por la razón antes mencionada) no les fue conferido ningún ascenso. Se vino entonces al acuerdo de enviar un mensaje recordando esas circunstancias y reiterando la petición. En el curso del debate que se empeñó sobre este punto, el Secretario del Interior (Lord John Russell), aunque defendiendo al Gobierno de que hubiera desconocido intencionalmente los deseos de la Cámara, admitió que esta última tenía razón para obrar como lo hacía. Sin embargo, hizo observar «que ningún mensaje de la Cámara puede ligar á la Corona en la distribución de su patronato; de otro modo no puede obrar ésta sino conforme á la opinión que puede dársele». En respuesta al mensaje, Su Majestad hizo saber que «examinaría la manera de que pudieran tenerse en cuenta los deseos de sus fieles Comunes».

En el curso de la legislatura, en Comisión de subsidios, fue la opinión general señalar al capellán un sueldo anual de 400 libras esterlinas en vez de 200 como en tiempos anteriores; el Canciller del Echequier prometió entonces examinar la cuestión. En consecuencia, los *estimates* del año siguiente propusieron fijar el sueldo en 400 libras esterlinas, suma que desde ese momento ha sido reconocida como el sueldo de ese dignatario, y des-

de esa época la situación ha sido considerada como usada definitivamente.

Las explicaciones que preceden demuestran que las Cámaras del Parlamento son libres de determinar la remuneración que debe concederse á sus propios funcionarios, á reserva de la aprobación de la Tesorería y del consentimiento de la Cámara de los Comunes (1).

En principio, una intervención directa del Parlamento en el ejercicio de la prerrogativa de la Corona, en cuanto al nombramiento, á la fiscalización ó á la separación de los funcionarios públicos, sería inconstitucional, fuera de las circunstancias particulares ya indicadas y en las cuales es el deber del Parlamento dar su opinión. Sin embargo, es conforme á los usos y á la uti-

Informaciones de los Ministros. lidad pública que se dirijan preguntas á los Ministros ó se tengan discusiones cortas en una y otra Cámara, sobre el nombramiento ó la inspección de los funcionarios, en los casos en que sería criticable una moción directa. De esta suerte se da al Ministerio la ocasión de explicar y defender la oportunidad de sus nombramientos, que pueden haber sido mal interpretados por la prensa ó el público en general.

Hemos terminado ahora nuestro estudio sobre la prerrogativa real en lo que concierne á los funcionarios. Hemos visto que la Constitución ha investido al Sobe-

(1) Habiéndose presentado una moción para que la Cámara expresara su opinión sobre la cifra de la remuneración que debía ser señalada por los Loes de la Tesorería á M. Guerney por gastos de experimentos de alumbrado de la Cámara de los Comunes, hechos por él bajo la dirección de una Comisión de la Cámara, el *Speaker* la declaró irregular si no tenía el consentimiento previo de la Corona.

rano del derecho de nombrar, de inspeccionar, de remunerar y de separar á los agentes públicos de la Corona. Así la dignidad y la independencia de esta última en la elección de sus agentes y el buen funcionamiento del servicio se encuentran asegurados. Al mismo tiempo se asegura una justa protección contra los abusos que pudieran producirse en la distribución del patronato, la inspección y la separación de los funcionarios, gracias á la responsabilidad que incumbe á los Ministros ante el Parlamento para el leal ejercicio de esa prerrogativa. Los Ministros, en efecto, son directamente responsables de la buena marcha de los servicios públicos, de la elección de personas capaces para ocupar todos los empleos secundarios de la Corona, de la justa remuneración que ha de concedérseles y de la protección que les es debida contra vejaciones ó separaciones por motivos insuficientes ó inconfesables.