

EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS EN EL ANTIGUO RÉGIMEN*

Rafael Ballén**
Universidad Libre, Bogotá, D.C.

RESUMEN

Este artículo estudia los antecedentes, estructura y funcionamiento del Consejo de Estado francés bajo el antiguo régimen. Para obtener la información, el investigador principal y los estudiantes que actuaron como auxiliares de investigación recurrieron a fuentes exclusivamente documentales y consultaron varios textos sobre la vida y obra de los cuatro Luises que precedieron a la Revolución, así como sobre las de sus más destacados consejeros. En esta investigación se utilizaron básicamente dos métodos: el histórico y el comparativo. Las dos más importantes conclusiones a que se llegó son: 1) los más antiguos antecedentes del Consejo de Estado francés se hallan en el concilio del príncipe (*concilium principis*) del derecho romano, y 2) la centralización administrativa no es patrimonio de la Revolución Francesa sino del Antiguo Régimen.

PALABRAS CLAVE

Política, Estado, Consejo de Estado francés, Antiguo Régimen.

ABSTRACT

This paper studies the background, structure, and workings of the French Council of State under the Ancien Régime. In order to obtain the corresponding information, the head researcher and the assisting students consulted sources of an exclusively documentary sort, as well as books about the lives and works of the four Louises who preceded the Revolution and of their most outstanding counselors. Basically, two methods were used in this approach the historical one and the comparative one. Our main conclusions are: 1) The remotest precedents of the French Council of State are to be found in the Roman *concilium principis*. 2) Administrative contralization is not a French Revolution but an Ancien Régime feature.

Fecha de recepción del artículo: 28 de julio de 2006.

Fecha de aceptación del artículo: 22 de septiembre de 2006.

* El tema de este artículo hace parte de la investigación sobre el Consejo de Estado colombiano y la incidencia del pensamiento político europeo en su origen, estructura y funcionamiento que adelanta el grupo HOMBRE, SOCIEDAD y ESTADO, reconocido por COLCIENCIAS, Categoría A. Este grupo desarrolla la línea de investigación *Teoría política y constitucional*, y está adscrito al Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, entidad que financia el proyecto.

** Investigador de la Facultad de Derecho. Universidad Libre.

KEY WORDS

Politics, State, French Council of State, Ancien Regimen.

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Estado colombiano fue creado en 1817 por Simón Bolívar, quien tomó como modelo el Consejo de Estado francés que estableció Napoleón en 1799. Pero Napoleón no partió de la nada, sino que recogió muchos elementos del Consejo de Estado del Antiguo Régimen francés. A su vez, esta institución se formó mediante un proceso que comprende varios siglos. Por lo tanto, para llegar a la génesis del órgano superior de la jurisdicción contencioso-administrativa de Colombia, es necesario realizar un breve estudio sobre el origen y evolución del Consejo de Estado francés. Cumplir con esa tarea es el objetivo de este artículo.

Se investigan, pues, los aspectos generales del Antiguo Régimen francés, en el seno de cuya sociedad tuvieron asiento tres instituciones bien caracterizadas: la servidumbre, el parlamento y los estados generales. Se abordan en seguida los antecedentes remotos del Consejo del Rey, los cuales se hallan en el concilio del príncipe (*concilium principis*) del Derecho Romano. Esta primera aproximación a la historia nos pone de presente que quien convirtió el Consejo del Rey en Consejo de Estado fue Enrique III de Francia.

Para no hacer elucubraciones acerca del pasado remoto, solamente se examina la manera como funcionó el Consejo de Estado francés durante los últimos ciento ochenta años del Antiguo Régimen, es decir, se parte de Luis

XIII y se concluye con Luis XVI, reyes, ellos y los dos intermedios, pertenecientes a la dinastía de los Borbón. Como hechos importantes de este período se destacan el papel que desempeñó Richelieu en la época de Luis XIII, el esplendor que vivió el Consejo de Estado francés durante el reinado de Luis XIV y la crisis del Antiguo Régimen, que Luis XVI debió administrar y cuyo fin saldó con su muerte.

1. PROBLEMA

Salvo contadas excepciones, aun entre los profesionales altamente calificados en el área de su trabajo, como pueden ser los magistrados del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos, apenas sí existe una idea vaga del Consejo de Estado que creó Bolívar en 1817. El juicio es más borroso aún en relación con el Consejo de Estado que estableció Napoleón en 1799, y desaparece de su inteligencia cualquier concepto que tenga que ver con el Consejo de Estado que precedió al de Napoleón. Con base en esta realidad, se pretende responder esta pregunta: ¿Cómo era el Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen?

2. METODOLOGÍA

En esta investigación se combinaron varios métodos. Aunque los dos básicos fueron el histórico y el comparativo, también sirvió de apoyo el analítico-deductivo. Mediante el método histórico se pudieron ubicar los contextos sociales y políticos en medio de los cuales surgió el Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen. Me apoyé en el método comparativo para buscar y explicar las similitudes y diferencias entre el concilio del príncipe (*concilium principis*) del Derecho

Romano y el Consejo de Estado de Francia en los últimos ciento ochenta años antes de la Revolución. El método analítico-deductivo fue determinante para examinar el material bibliográfico consultado.

3. CONTENIDO

3.1. Características del Antiguo Régimen

Uno de los propósitos de la Revolución Francesa fue acabar con el régimen feudal, razón por la cual así lo declaró en el Preámbulo de su Constitución. “Ya no hay –dice– ni nobleza, ni títulos de pares, ni distinciones hereditarias, ni distinciones de órdenes, ni régimen feudal”. Y ¿qué es el feudalismo? El *feudalismo* es un sistema de gobierno y organización de la propiedad, nacido en la Edad Media, que consiste en la subdivisión de las tierras entre varios señores que tienen dominio sobre ellas y sobre las personas que las habitan, dependiendo a su vez de poderosos magnates o de un soberano a quien tales señores deben obediencia. El sistema feudal deriva su nombre de la palabra germana *feod*, que significa ‘fe’, y vio sus primeras luces en la época carolingia (siglos VIII-IX). En lo que respecta a Francia, una vez que desapareció como poder político, permaneció como una de las más grandes instituciones civiles, razón por la cual despertó los más fuertes odios en la conciencia de todos los revolucionarios¹.

El ocaso del feudalismo, es decir, su período de descomposición, es lo que se conoce con el nombre de *Antiguo*

Régimen. Se trata de una formación cultural, política, económica y social que tiene como punto final las revoluciones liberales burguesas y la Revolución Industrial. En líneas generales, en Europa, donde se aplica la denominación, abarca desde el Renacimiento hasta la Revolución Francesa, si bien difiere según los países. En España suele situarse entre el reinado de los Reyes Católicos y la guerra de Independencia. Recientemente se hacen distinciones entre el Antiguo Régimen *político*, al que ponen fin las monarquías parlamentarias o las repúblicas, y el Antiguo Régimen *económico*, que no es superado hasta la plena realización de la Revolución Industrial.

El Antiguo Régimen se caracteriza fundamentalmente porque el absolutismo monárquico, la sociedad estamental y el régimen señorial se enfrentan con el capitalismo en los terrenos político, social y económico. El rey ejercía las tres funciones jurídicas esenciales que en ese momento tenía el Estado. Ostentaba el poder legislativo, porque se reservaba el derecho de expedir las leyes fundamentales del reino. Desempeñaba las funciones del poder ejecutivo, pues era el jefe de la administración y de las fuerzas armadas. Pero lo más ostensible era el ejercicio del poder judicial, ya que las diversas jurisdicciones, con excepción de los tribunales eclesiásticos, juzgaban en su nombre. Prueba de esto era la denominada *justicia retenida*, que consistía en el derecho que tenía el rey de resolver él mismo la última instancia en cualquier

¹ DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 118.

proceso. En Francia el Antiguo Régimen se caracteriza por la presencia de tres instituciones que es preciso señalar porque fueron motivo de controversia durante todo el proceso de la Revolución Francesa: servidumbre, parlamento y estados generales.

a) La servidumbre

La servidumbre consistía en la adscripción de un ser humano a una extensión de tierra que se veía obligado a cultivar y de la cual no podía ser separado, de modo que era vendido o donado con ella. Los llamados *siervos de la gleba* se diferenciaban de los esclavos rústicos o destinados al cultivo de las tierras en que la servidumbre de éstos era personal, por lo que podían donarse o venderse separadamente del fundo que cultivaban y, además, en que los primeros eran seres personalmente libres o de una condición intermedia entre el libre y el esclavo, reconociéndoseles ciertos derechos.

¿Cómo nace la servidumbre? Lo duro del cultivo de las tierras y la necesidad del mismo para la subsistencia fueron causas para que el propietario libre y poderoso tratara de eximirse de él y buscarse quién lo realizara, recayendo esta tarea en los esclavos. Pero como el trabajo de éstos no era suficiente, se buscaban con frecuencia modos de obligar a otros hombres a la realización de este oficio. Por regla general, los vencedores dejaron tal obligación a los vencidos: los *ilotas* en Esparta, los *penetes* en Tesalia, los *claroti* en Creta. En suma, éstos eran hombres libres, reducidos por el vencedor a siervos de la gleba.

La servidumbre es una institución muy antigua, pues en Roma, en el siglo

II de nuestra era, al lado de los esclavos rústicos había colonos libres de fundos privados adscritos al suelo, de tal modo que el legado de estas personas no era válido si al mismo tiempo no se legaba la tierra a la que pertenecían. Así que estos colonos no eran esclavos, pero tampoco completamente libres. La servidumbre, que comenzó siendo un derecho consuetudinario, se elevó a ley por el emperador Anastasio en el siglo V, debido a que, por huir del impuesto y de los abusos de los señores, o por otras causas, los colonos abandonaron sus fincas y moradas, con grave daño de la agricultura y gran perjuicio para los dueños de la tierra. Estos cultivadores de la tierra eran verdaderos siervos de la gleba y se denominaban *coloni*, *censiti* y *adscripti*. Estas denominaciones no implican diferencia esencial, pues todos ellos estaban unidos a la tierra, pagaban al dueño de esta una renta, eran libres en cuanto a su fuero personal y podían tener bienes propios, transmisibles por el derecho de sucesión.

En el Imperio Bizantino, como consecuencia de la descomposición social, del hambre y de la peste que se padecieron entre los años 927 y 933, muchos pequeños propietarios y colonos libres se pusieron bajo la protección de personas poderosas y ricas, quedando la mayor parte de estas personas adscritas a la gleba. Los germanos también conocieron la servidumbre de la gleba, ya que la personal era una excepción, toda vez que los pequeños quehaceres de la casa correspondían a la mujer y los hijos. Así, pues, los siervos de la gleba eran colonos censatarios, y su adscripción estaba hecha no a la casa sino a la tierra.

Por lo que respecta a Francia, la sociedad no fue ajena a la servidumbre de la gleba, pero fue en este país donde se inició su desaparición. Claro, no por simple generosidad de los señores feudales, sino por la lucha que libraron los propios siervos. En efecto, a mediados del siglo XVI varios siervos catalanes huyeron de sus dueños y se refugiaron en países vecinos. Reclamados por sus señores, el Parlamento de Toulouse declaró que la persona que entrara en el reino y gritara *¡Viva Francia!* debía quedar libre. En 1651 el Tercer Estado le suplicó al rey que liberase a todos los siervos pagándoles cierta cantidad de dinero, pero el monarca no concedió la súplica. Sin embargo, los señores siguieron emancipando a sus siervos, si bien a trueque de grandes recompensas. Con todo, la supresión definitiva de la servidumbre sólo se hizo en el marco de la Revolución, como se verá más adelante.

b) El Parlamento

El Parlamento es una de las instituciones más importantes del Antiguo Régimen. Se trata de un tribunal de justicia con carácter soberano que conocía no sólo de los asuntos que le estaban especialmente atribuidos, sino también de varios casos de apelación. Los orígenes del Parlamento se hallan en los tiempos en que rigieron los destinos de Francia los primeros reyes Capeto. Más exactamente, durante el reinado de Luis IX (1226-1270), a quien la Iglesia Católica tiene en el santoral como san Luis. El Parlamento de París, desde sus orígenes, es una de las tantas instituciones que, teniendo por base el poder feudal, simbolizaron después el indiscutible poder monárquico, con manifestaciones claramente centralizadoras.

En efecto, la dinastía de los Capeto recogió paulatinamente de los señores feudales los derechos de administrar justicia que éstos se arrogaban, siendo la *curia regis* la primera manifestación de este deseo. La *curia regis* se componía de vasallos designados por el rey y que constituían el tribunal donde aquél se encontraba en un momento determinado. Después tuvo residencia fija, y en los tiempos de Felipe Augusto (1180) quedó perfeccionada su composición por darse entrada en ella a algunos *pares* del reino y algunos prelados. Justamente en época de Luis IX, como ya se dijo, ese tribunal cambió su nombre por el de *Parlamento de París*.

El Parlamento, así conformado, se vio pronto influido por los juristas, que si bien no eran miembros de derecho lo fueron de hecho. Tales juristas estaban imbuidos por el Derecho Romano, que el propio Luis IX hizo traducir al francés y cuya aplicación exigió en todo momento. Así, pues, la difusión y aplicación del Derecho Romano vino a consolidar y afianzar el poder de los reyes con una doble puerta de ingreso: espiritual y temporal. A tal punto llegó la influencia, que el Código de Justiniano y los cánones de la Iglesia contribuyeron a introducir en los veredictos versiones dobles acerca de la práctica jurídica y la tradición romana. La traducción del Derecho Romano por orden de Luis IX explica la influencia de esas normas en Europa y Latinoamérica, en principio por el Consejo del Rey, que tiene su origen en el *concilium principis*, y luego por el Código de Napoleón de 1804, que más tarde sería tomado como modelo en el continente latinoamericano.

Pero el Parlamento de París tuvo gran importancia en lo referente a la

institución, objeto de este trabajo: el Consejo de Estado. Los consejos primitivos ejercían indistintamente funciones no sólo judiciales sino también políticas y financieras. La separación de estas atribuciones se inició en época de Luis IX y fue perfeccionada en 1302, año en que se reunieron los primeros *estados generales* por iniciativa de Felipe IV, *El Hermoso*, quien atribuyó las funciones políticas al *Consejo de Estado* propiamente dicho, las judiciales al Parlamento de París y las financieras al Tribunal de Cuentas. En otras palabras, el Parlamento de París fue la sección judicial del Consejo de Estado, compuesto en primer lugar, como las demás secciones del Consejo, de feudatarios de la Corona, vinculándose después a ellos los juristas especializados en administración. A pesar de esta duplicidad, el Parlamento de París tuvo la tendencia a ser exclusivamente un cuerpo de funcionarios de carrera, constituido por juristas de experiencia probada y verdaderos consejeros judiciales de la Corona.

El Parlamento de París combinó de manera audaz su fuerza política y sus funciones judiciales, y así logró triunfar frente a la oposición de los señores feudales. Una vez disminuida la injerencia de éstos, envió comisarios reales por todo el país para descubrir los sitios donde hubiera mala administración y fuese necesaria la intervención del rey. Además estableció el derecho de apelación contra las decisiones de los tribunales señoriales. De esta manera el Parlamento de París se convirtió en el centro del sistema judicial del Antiguo Régimen de Francia y limitó los poderes de los tribunales feudales, prohibiendo e impidiendo en parte las luchas judiciales y las guerras privadas.

En suma, el Parlamento aumenta sus atribuciones paralelamente al poder real y se convierte en Tribunal Supremo en asuntos civiles, criminales y feudales y, cuando lo cree conveniente, crea delegaciones provinciales y les otorga plenos poderes en materia judicial.

En el devenir del Antiguo Régimen, el Parlamento tuvo momentos de tensión con los demás centros de poder, especialmente con el rey y con la Iglesia. La resistencia del Parlamento contra el poder legislativo del rey se ejercía gracias a la formalidad de la *homologación*. Como en esa época no existía un *Diario Oficial*, la homologación venía a ser la forma como se publicaban las nuevas leyes, es decir, las ordenanzas y los edictos reales, pero en la práctica no era más que la transcripción de dichos actos en los registros de cada Parlamento. El Parlamento se arrogaba el derecho de dirigir advertencias al rey y de negar la homologación de las ordenanzas cuando éstas no le complacían, pero esta resistencia podía ser anulada por el rey, pues en el momento en que el monarca tomaba asiento en el Parlamento se desvanecían los poderes que esa corporación ejercía en nombre de la realeza y automáticamente se efectuaba la homologación. En otras palabras, el problema, más que jurídico, era político.

Uno de los momentos de alta tensión se produjo durante el reinado de Luis XIV, cuyo primer ministro Mazarino, fiel continuador de la política de Richelieu, decretó el arresto de tres miembros del Parlamento. Este hecho se convirtió en detonante para que se iniciara la guerra civil denominada de la *Fronda*. Concluida esta contienda, se firmó con España el tratado de paz

de los Pirineos, y fue entonces cuando Luis XIV, en pleno Parlamento, definió quién tenía el poder en Francia con su célebre frase *El Estado soy yo*. Pero la controversia no concluyó con esa simple frase, pues la desconfianza que el rey tenía hacia el Parlamento era de tal magnitud, que de Tribunal Supremo redujo el Parlamento de París a Tribunal Superior, privándolo, mediante edicto de 1693, de buena parte de sus derechos.

Según ALEXIS DE TOCQUEVILLE, las luchas entre el Parlamento y el poder real se presentan más en el terreno político que en el administrativo, y el motivo generalmente obedece a la creación de un nuevo impuesto. Es decir, ninguno de los dos adversarios se disputa el poder administrativo, sino el legislativo que crea los tributos, y a medida que se acerca la Revolución y se inflaman las pasiones políticas, el Parlamento se inmiscuye más en el debate y se aleja por completo de las tareas ejecutivas. “Día a día, se convierte en menos administrador y más tribuno”².

Con la Iglesia el Parlamento sostuvo una continua confrontación por la defensa que hizo del poder civil frente al poder de aquélla. En tiempos de Francisco I (1515-1547), el Parlamento protestó de manera airada contra el Concordato de Bolonia, porque en este instrumento encontraba mermodos los derechos del Estado francés. El Parlamento se opuso también a que se admitieran los derechos del Concilio Tridentino, por considerarlos

contrarios a las libertades de la iglesia galicana. Esa permanente controversia del Parlamento con la Iglesia llevó al cardenal de Pacca a escribir en sus *Memorias*: “Jamás la autoridad episcopal había sido tan despreciada y envilecida en los países herejes, ni aun entre los turcos, como lo era en Francia por los Parlamentos. Los magistrados de estas grandes corporaciones judiciales intervenían en todos los negocios, hasta en los espirituales”³.

Después del edicto de 1693, la vanidad y el orgullo del Parlamento pudieron levantar la cabeza a la muerte de Luis XIV, por la debilidad que sobrevino después del largo período de este monarca. A partir de entonces, y especialmente en la antesala de la Revolución, el Parlamento se convirtió en ariete demoledor del Antiguo Régimen, sin dejar de confrontar los demás poderes e instituciones. Así, llegó a su final cuando la Asamblea Nacional abolió la institución el 7 de septiembre de 1791⁴.

c) Los estados generales

Los estados generales son la asamblea constituida por los tres estamentos u órdenes reconocidos por el Antiguo Régimen: la nobleza, el clero y el denominado “tercer estado”. En el proceso de formación política de la sociedad de Francia constituyen un avance, pues fueron la manera de asociar al pueblo en la dirección del Estado. Nace esta institución al finalizar la dinastía de los Capeto, más exactamente con Felipe IV *El Hermoso*,

² DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. Ob. cit., pp. 144-145.

³ VOZ “PARLAMENTO”, en *Enciclopedia universal ilustrada*. Madrid, Espasa-Calpe, 1920.

⁴ VEDEL, GEORGES. *Derecho administrativo*. Madrid, Aguilar, 1980, p. 57. También: VOZ “RÉGIMEN”, en *Nueva enciclopedia Larousse*. Barcelona, Planeta, 1981.

quien solía convocar a los preladados, nobles y representantes de los municipios cuando debía adoptar alguna resolución importante. La primera asamblea de esta naturaleza la convocó en 1302 para resolver el conflicto con el papa Bonifacio VIII, por el poder que éste pretendía ostentar en los aspectos ideológico, político, administrativo y militar. La segunda asamblea de los estados generales se llevó a efecto en 1314, fecha en que El Hermoso convocó los tres estamentos en París, para decidir por vez primera cuestiones económicas⁵.

De todos los órdenes, el más artificial y poderoso fue la *nobleza*, cuya manifestación más antigua podemos encontrarla en los *brahmanes* de la India, los *sparcitas* de Laconia, los *epátridas* de Atenas y los *patricios* de Roma. Desde aquellos tiempos, y por supuesto durante el feudalismo, la nobleza tuvo su raigambre en el concepto de valor. Con la fuerza de esta idea, los nobles agregaron como botín de guerra un nuevo elemento a su casta, el de la riqueza, germen fecundo de esta institución. En la época feudal todos estos hombres estaban ligados entre sí por la vocación común de la guerra, su razón de ser. Todos se llamaban “caballeros”, por cuanto fue la posesión de una montura lo que les permitió tomar parte en las expediciones bélicas. Pero en la medida en que aparecieron los ejércitos de mercenarios y la gente de horca y saqueo, otra noción de linaje sustituyó a la caballería en el concepto

de nobleza: la herencia engendraba la fuerza y lustre de una familia⁶.

En los tiempos feudales de Francia, se soportaban las cargas que la nobleza imponía, a cambio de las garantías que brindaba. En efecto, los nobles tenían privilegios mortificantes y poseían derechos onerosos, “pero aseguraban el orden público, impartían justicia, hacían cumplir la ley, acudían en auxilio del débil, se encargaban de los asuntos comunes. A medida que la nobleza deja de efectuar estas cosas, el peso de sus privilegios parece mayor” y genera el rechazo en el resto de la población⁷.

El *clero* era el estamento constituido por los religiosos, tanto de órdenes mayores como de menores, y se dividía en alto o bajo. El *alto clero* comprendía los cardenales, patriarcas, primados, arzobispos, obispos y abades mitrados, y el *bajo clero* estaba compuesto por las jerarquías inferiores, desde la de arcipreste hasta la más baja. Esta amplitud permitía, precisamente, que a sus filas ingresaran desde las clases más elevadas hasta los sectores más humildes. Para todos había una función: unos hacían las tareas domésticas y otros las diplomáticas. En la Francia feudal el clero fue una casta supremamente poderosa: fue allí donde tomó impulso la idea de las cruzadas, donde nacieron las grandes órdenes monásticas que se extendieron por toda Europa y donde se desarrolló ese centro incomparable de actividad intelectual que fue la Universidad de París. En suma, el

⁵ Voz “FELIPE IV EL HERMOSO”, en *Enciclopedia universal ilustrada*. Ob. cit.

⁶ Voz “NOBLEZA”, en *Enciclopedia universal ilustrada*. Ob. cit. También: DE SAUVIGNY, G. DE BERTIER. *Historia de Francia*. Ob. cit., (Completar la nota, pues no se había citado antes) p. 90.

⁷ DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. Ob. cit., p. 117.

clero (obispos, canónigos y abades) poseía feudos en virtud de sus funciones eclesiásticas, contaba con siervos, empleaba la prestación personal, cobraba derechos por ferias y mercados, tenía su horno, su lagar y su toro semental⁸.

El *tercer estado* es la clase social no perteneciente ni a la nobleza ni al clero. Es célebre en la historia política el ensayo *¿Qué es el tercer estado?*, de EMMANUEL SIEYÈS (1748-1836), en el cual él señala que este orden lo es todo, pero que en el campo político nada ha significado y que por eso pide llegar a ser algo. Explica que el tercer estado representa las diecinueve vigésimas partes de la población de Francia, con el agravante de que está encargado de todas las tareas penosas que tanto la nobleza como el alto clero se niegan cumplir. “Sólo los puestos lucrativos y honoríficos están ocupados por los miembros del orden privilegiado”, reclama SIEYÈS con acento revolucionario⁹.

Así constituidos los estados generales, su asamblea fue de gran importancia para la monarquía francesa, al final del Medioevo e inicios de la llamada Edad Moderna, en su lucha contra la intromisión del poder papal en los asuntos domésticos. Como ya se dijo, en 1302, Felipe IV, *El Hermoso*, convocó a la reunión de los estados generales para obtener el apoyo de los tres estamentos en su disputa con el papa Bonifacio VIII, controversia que se produjo por los tributos que Felipe IV le impuso al clero francés.

Este hecho generó el surgimiento en Europa de un nuevo ingrediente de grandes consecuencias en el proceso de formación del Estado moderno: el sentimiento nacional, pues los clérigos franceses se solidarizaron con su país y le obedecieron al rey antes que al pontífice. Entonces Bonifacio VIII recurrió a otra arma de significativo sabor clasista, que también fracasó: incitó a la nobleza feudal a realizar disturbios contra el rey. Esta iniciativa, en lugar de consolidar la nobleza feudal, dio origen a una nueva fuerza: el movimiento político antifeudal, que justamente por aquella época comenzaba a preparar el camino para hechos definitivos¹⁰.

En 1347 fueron convocados de nuevo los estados generales, cuando Felipe VI, *de Valois*, era rey de Francia. El motivo de su convocatoria fue tratar los problemas derivados de la gravísima epidemia de peste negra que por aquel entonces azotó el territorio galo, así como dilucidar el asunto de la reclamación de la Corona francesa por Eduardo III, rey de Inglaterra. En 1356 fueron convocados nuevamente para analizar la manera de liberar al rey Juan II, llamado *El Bueno*, preso en Londres por Eduardo, también conocido como *Príncipe Negro*.

Los estados generales volvieron a reunirse en 1614 con motivo de la crisis que la sucesión de Luis XIII le generó a la monarquía. En esta ocasión el Parlamento se vio forzado a autorizar la regencia de María de Médicis. Como dato importante es

⁸ DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. Ob. cit., p.115.

⁹ SIEYÈS, EMMANUEL. *¿Qué es el tercer estado?* Madrid, Alianza, 1989, pp. 85-91.

¹⁰ BALLÉN, RAFAEL. *Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad*. Bogotá, Carrera Séptima, 2002, p. 173.

necesario resaltar que, ya en aquella reunión, una de las peticiones incluidas en los cuadernos (*cabiers*) de los tres órdenes abordó la necesidad de establecer una reglamentación que, a manera de Constitución, limitara y ordenara el poder real. En aquel momento el rey, por medio de su regencia, se opuso tajantemente, y ninguno de los tres estamentos tuvo suficiente fuerza para oponerse a la voluntad real.

Por lo común, los estados generales eran convocados por el rey, aunque las peticiones o sugerencias de reunirse podían provenir de cualquiera de los tres órdenes. Por su carácter de asamblea consultiva, su influencia, en cuanto a la posibilidad de que sus deliberaciones presionaran al monarca, de hecho, era nula. Para sus votaciones internas sobre los temas que abordaban, tan solo se otorgaba un voto a cada estamento u orden, por lo cual únicamente existía la posibilidad de que en la asamblea se emitieran tres votos. Cada orden podía estar representado por un número indeterminado de apoderados o diputados, pero ello no producía efecto alguno en relación con el único voto de que ese estamento disponía.

En el formulismo consultivo seguido por esta asamblea existían dos caminos: uno, que cada orden sesionara, discutiera y emitiera su voto por su lado, y, otro, que mediante una reunión común los tres órdenes discutieran y emitieran sus respectivos votos de manera conjunta. Las deliberaciones y los resultados se plasmaban en uno o varios documentos, según fuese el caso, llamados cuadernos (*cabiers*), los mismos que remitían al rey para que

éste se enterara de las resoluciones o sugerencias que los tres órdenes le hacían, pudiendo el monarca prestar o no atención a lo que se le recomendara, sugiriera o aconsejara.

Según TOCQUEVILLE, el Antiguo Régimen se caracteriza por una acentuada centralización administrativa. En efecto, TOCQUEVILLE cita la frase de un orador que elogia la centralización, en estos términos: “Esta hermosa conquista de la Revolución, que Europa nos envidia”. A continuación controvierte al orador de manera demoleadora, así: “Estoy de acuerdo en que la centralización es una hermosa conquista, convengo en que Europa nos la envidie, pero sostengo que no es una conquista de la Revolución. Por el contrario, es producto del Antiguo Régimen”. Y luego agrega que fue el único principio constitucional que permaneció incólume a la Revolución. “Me atrevería a agregar —dice— que es la única parte de la Constitución Política del Antiguo Régimen que ha sobrevivido a la Revolución, porque fue la única que pudo acomodarse al nuevo estado social que creó esta revolución”¹¹.

3.2. Antecedentes del Consejo del Rey

Los más remotos antecedentes del Consejo de Rey se encuentran en el Derecho Romano. En efecto, desde los primeros tiempos del *status civitas* los romanos acostumbraron poner al lado de la autoridad unipersonal un cuerpo consultivo para que la ilustrara, guiara y moderara con su prudencia y dictámenes, de tal suerte que, junto a las diversas magistraturas, aparece un concilio de asesores del emperador o

¹¹ DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. Ob. cit., p. 119.

príncipe, denominado “concilio del príncipe” (*concilium principis*). De igual manera ocurría con los jueces: una vez oídas las partes, los jueces se retiraban a preparar la sentencia definitiva con la ayuda de un *concilium ad hoc*, integrado por juristas de mucha connotación, designados libremente por los propios jueces.

En tiempos de la República, el Senado era el organismo que dirigía todos los asuntos del *status civitas*. En consecuencia, los cónsules, pretores, ediles y otros magistrados no se atrevían a dar un paso de importancia sin obtener primero el consejo y beneplácito de los senadores. Más tarde los príncipes y emperadores quisieron tener siempre su *concilium*, cuya influencia fue creciendo a medida que disminuía la del Senado. El concilio del príncipe estaba compuesto por peritos en materia jurídica, cuyas atribuciones consistían en asistir al emperador tanto en la redacción de los textos como en el examen de las querellas presentadas por los súbditos del imperio contra las actividades de los funcionarios públicos. Las quejas estaban dirigidas al príncipe en su calidad de autoridad jerárquica.

La institución *concilio del príncipe* como tal, que también podría denominarse “consejo del príncipe”, fue creada por el emperador Octavio Augusto (63 a. C. - 14 d. C.) en el marco de la reorganización del Estado y de la sociedad, para impedir que se repitieran las guerras civiles y detener el proceso de decadencia del imperio. El concilio del príncipe estaba constituido por amigos personales del emperador, de la mayor fidelidad y competencia. Augusto completó la organización

judicial al restablecer los jurados permanentes y ejercer, personalmente o por medio del prefecto de la ciudad o de los gobernadores de provincia, la jurisdicción de última instancia. En otros campos de la administración, el emperador Augusto también reguló al detalle todos los asuntos públicos a través de oficinas especializadas.

Un siglo después de Augusto, el emperador Adriano (76-38 d. C.) (verificar esta fecha, pues al parecer es a. C.) reorganizó el consejo del príncipe estableciendo la diferencia entre los oficios del palacio y los personales del emperador. Sobre la base de aquellas funciones del Estado creó cuatro cancillerías y dos prefecturas y convirtió el organismo, de consejo privado que había sido hasta entonces, en consejo público. A partir de Adriano, el consejo del príncipe empezó a depender exclusivamente del arbitrio soberano de los emperadores, aunque desde el principio esta institución participaba de la omnipotencia del gobernante. El emperador Diocleciano (234-303) reorganizó el consejo del príncipe dándole bases más sólidas y cambiándole su antiguo nombre por el de *consistorium principis*, cuyos rezagos conserva hoy la Iglesia Católica¹². En efecto, la reunión de todo el Colegio de Cardenales presente en la Curia Romana ante el Sumo Pontífice, para consulta o resolución de negocios de especial gravedad, o para llevar a cabo ciertos actos de gran solemnidad, se denomina *consistorio*.

Este embrión de Consejo de Estado aparece así como la consecuencia directa, tanto del nacimiento de una administración organizada, como del poder absoluto del emperador. La

¹² URÍA, JOSÉ MARÍA. *Derecho romano*. Bogotá, Imprenta del C. de J., 1976, pp. 110 y ss.

institución se perpetúa en el Imperio bizantino, y es precisamente el emperador Heraclio (610-641) quien crea el cargo de relator ante el consejo del príncipe, que aún existe hoy en la corporación que hace de juez de la administración —el Consejo de Estado— en muchos países del mundo¹³.

3.3. Del Consejo del rey al Consejo de Estado

El lejano consejo del príncipe que, como ya se dijo, llegó hasta Bizancio, durante el absolutismo moderno dio origen al Consejo del Rey. En Francia, a medida que los reyes afianzan paso a paso su autoridad frente a los señores feudales, se establece como consecuencia una forma de administración nacional, y una de sus preocupaciones primarias es construir, siguiendo el ejemplo de los consejos imperiales, un Consejo del Rey que, más o menos perfeccionado con el correr de los siglos, se mantendría hasta 1789.

El Consejo del Rey, en el Antiguo Régimen de Francia, era un organismo asesor del monarca, derivado de la *curia regis* medieval. Durante el siglo XVI el Consejo del Rey abarcaba toda una serie de organismos y cuerpos de funciones más delimitadas. A partir del reinado de Enrique III (1551-1589), al Consejo del Rey se lo denominó *Consejo de Estado*. Era el nombre genérico que se daba al organismo central del cual salían todos los demás y donde se trataban los grandes temas del gobierno, en especial la política exterior. Sin embargo, a partir de Enrique IV y Luis XIII también se llamó Consejo de

Estado a la Sección de Finanzas de aquella corporación, y en los tiempos de los Luises XIV y XV se le daba asimismo el nombre de Consejo de Estado a la Sección Política. En tiempo de Luis XIV el Consejo de Estado quedó estructurado en cuatro secciones absolutamente diferenciadas: el Consejo de Estado Secreto, el Consejo de los Despachos, el Consejo de las Finanzas y el Consejo Privado, que se ocupaba de los aspectos judiciales, esto es, de la justicia privada del rey¹⁴.

En el Antiguo Régimen el Consejo de Estado era una institución asesora, un órgano de consulta del gobierno en asuntos políticos y administrativos, lo cual es explicable, pues la monarquía lo utilizaba para acertar en la toma de sus decisiones, aunque sus funciones eran limitadas en los períodos republicanos. En principio, los reyes constituyeron un Consejo de Estado de personalidades de los altos círculos políticos, sin funciones definidas.

El Consejo de Estado participaba inicialmente de la “omnipotencia del gobernante”, ya que fue creado para ayudar al rey con sus consejos y conceptos, en asuntos políticos, económicos, sociales y judiciales. Esto explica la heterogeneidad de su composición, estructuras y competencias. Además, si era un órgano dependiente del gobierno, no tenía autonomía, y por consiguiente sus decisiones estaban subordinadas, lo que se ha denominado “justicia retenida”.

A pesar de que en el Antiguo Régimen el Consejo de Estado en realidad se parece más a un Consejo de Ministros

¹³ LETOURNEUR, MÁXIME. *El Consejo de Estado francés*. Director, profesor Eustorgio Sarria. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1968, p. 2.

¹⁴ Voz “CONSEJO”, en *Nueva enciclopedia Larousse*. Barcelona, Planeta, 1981.

que a un órgano judicial, en él se concentran todos los poderes. Como suprema corte de justicia tiene el derecho a anular las sentencias de todos los tribunales ordinarios, y como tribunal administrativo de él emanan en última instancia todas las jurisdicciones especiales. Como consejo de gobierno también ejerce, con el consentimiento del rey, el poder legislativo, discute y propone la mayor parte de las leyes y fija y reparte los impuestos. “Él mismo decide sobre todos los asuntos importantes y supervisa los poderes secundarios. Todo viene a confluir en él, y de él parte el movimiento que se comunica a todo. Sin embargo, carece de jurisdicción propia. Sólo el rey decide, aun cuando parece que es el consejo quien se pronuncia”¹⁵.

En lo que respecta a su funcionamiento, los emperadores y reyes lo organizan y dotan de sus propios estatutos. A propósito del tema, TAMAYO ISASI-ISASMENDI señala: “En efecto, la evolución histórica del Consejo de Estado nos muestra que hasta 1789 participaba de la ‘omnipotencia de la monarquía’. Se reorganiza de nuevo en 1791 en virtud de la denominada ‘legalidad revolucionaria’. Posteriormente Napoleón lo reestructura como órgano supremo de su administración, pues le confiere nuevas funciones y le aumenta la competencia de las que ya poseía”. Agrega que la reestructuración de Napoleón “restringe sus atribuciones, que recupera, en parte, durante el Segundo Imperio. Las controversias

que se suscitan en torno a la existencia de una jurisdicción administrativa, dependiente o autónoma, también afectan el Consejo de Estado; así, se pasa de la denominada ‘jurisdicción retenida a la delegada’ en el transcurso del siglo XIX”¹⁶.

En cuanto a los requisitos, desde su creación se exigía que los miembros del Consejo del Rey fueran hombres prudentes, que supieran guardar silencio frente a terceros y de reconocida honestidad. Al respecto, las leyes 5ª y 6ª del Fuero Juzgo establecen el criterio de pedir consejos, a “buenos y pocos” consejeros en graves negocios, especialmente de ejercicio de la real gracia y aplicación de la justicia final, pero se puede suspender el ejercicio de pedir dictámenes a consejeros de la Corona. Los consultores eran originalmente magnates, es decir, antiguos compañeros del rey. Sin embargo, el Consejo del Rey evolucionó en lo que respecta a la calidad de sus miembros, y es así como a partir del VII Concilio Toledano, formaban parte de ese organismo las dignidades eclesiásticas, más tarde, también, los duques, condes y otras autoridades territoriales, cuando varían o eran llamadas a ocupar esa dignidad. El VIII Concilio de Toledo prohibió que de él hicieran parte los siervos¹⁷.

3.4. Los últimos cuatro Luises de Borbón

El título de Borbón proviene de la localidad francesa de Bourbon-l'Archambault, donde se encontraba

¹⁵ DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. Ob. cit., 120-121.

¹⁶ TAMAYO ISASI-ISASMENDI, UNA ANTONIO (verificar). *Algunas ideas sobre el Consejo de Estado francés*. Sevilla, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 1967, pp. 2 y ss.

¹⁷ TAMAYO ISASI-ISASMENDI, UNA ANTONIO. Ob. cit., p. 27.

el castillo feudal de esa familia. Los señores Borbón, que eran inicialmente vasallos de los condes de Bourges, pasaron, en el siglo X, a ser vasallos directos de la Corona. Una descendiente de estos señores, Beatriz de Borbón, se casó hacia 1278 con Roberto, conde de Clermont, y así se generó el tronco de los Borbón. Durante varios siglos la grandeza de la familia estuvo estrechamente ligada a Francia, hasta cuando la Revolución destruyó a Luis XVI e hizo pasar la primacía a la rama española. En Francia, como en Italia y en España, los Borbón fueron siempre los adalides del absolutismo del Antiguo Régimen, así que resulta imprescindible estudiar la evolución del Consejo de Estado en el Antiguo Régimen de Francia haciendo una observación, así sea breve, sobre los últimos cuatro *Luis* de la familia Borbón.

Hijo de Enrique IV y María de Médicis, Luis XIII, llamado *El Justo* (1601-1643), sólo contaba con nueve años a la muerte de su padre, por lo que aquélla se apresuró a apoderarse de la regencia. La reina viuda siguió una política muy distinta de la de su difunto esposo, y uno de sus primeros actos fue aproximarse a España casando a Luis XIII con Ana de Austria, y a su hermana Isabel con el príncipe de Asturias. En 1617, Carlos de Luynes fue nombrado consejero de Estado y se lo encargó del gobierno, pero tuvo que luchar con no pocas dificultades. Los nobles se sublevaron dos veces a nombre de la Reina Madre, pero fueron vencidos. Muerto Luynes en 1621, Luis XIII quiso gobernar por sí solo y se mostró tan sagaz y hábil como antes se había mostrado valeroso en los campos de batalla. Sin embargo, pronto se dejó dominar por su madre, quien hizo

nombrar como primer ministro a Richelieu.

No obstante todas las controversias, el Consejo de Estado experimentó una evolución muy importante durante el reinado de Luis XIII. En virtud del reglamento de mayo de 1615 se crearon y se pusieron en funcionamiento cuatro consejos: el *Conseil des affaires*, para asuntos internos e internacionales; la *Sección de Estado*, con funciones consultivas, voluntarias y obligatorias; la *Sección de Finanzas*, y, finalmente, el *Consejo Privado*, con carácter técnico y consultivo, con misión asesora en materia de “administración y gobierno”.

a) Richelieu y el Consejo de Estado

Su papel político lo inició Richelieu (1585-1642) cuando iba a cumplir treinta años (1614), momento en que fue elegido diputado del clero por las diócesis de Poitiers, Luçon y Maillezais. En el discurso que pronunció en la clausura de la Asamblea se mostró tan elocuente y hábil, que terminó por ganarse la confianza de María de Médicis. Poco tiempo después fue nombrado consejero de Estado. Pero no fue en este momento cuando realizó los grandes cambios en ese organismo, sino unos diez años más tarde, es decir, después de su nombramiento como jefe del Consejo del Rey (1624) o, dicho de otra manera, como Primer Ministro.

Una vez que Richelieu alcanzó la máxima preeminencia en el Estado después del rey, se propuso resolver cuatro grandes problemas que en su concepto vivía Francia: el poderío de los protestantes, la insumisión de la nobleza, la política internacional y la política interior. En realidad, fuera de

los asuntos externos, los otros tres temas tenían que ver con la situación interna de Francia, y de alguna manera él necesitaría la asesoría de buenos consejeros de Estado. Este programa lo cumplió punto por punto, gracias a una voluntad inflexible y a los recursos de su inteligencia, que era a la vez imaginativa y realista.

En lo que respecta al primer problema, los protestantes formaban un verdadero Estado dentro del Estado, y Richelieu, sin entrar en el fondo de la cuestión religiosa, puso los frenos necesarios en lo que tenía que ver con el poder temporal. Los enfrentamientos comenzaron por las hostilidades que abrieron los protestantes en octubre de 1627 con una acción armada en el Mediodía, combinada con una petición de ayuda a Inglaterra. El cardenal Richelieu decidió castigar la rebelión en el centro de su poder: La Rochela. Con Luis XIII, el propio Richelieu dirigió el asedio al lugar. El cerco a La Rochela duró casi un año, al cabo del cual sus defensores, agotados por el hambre, tuvieron que entregarse. Los protestantes perdieron todos sus privilegios políticos concedidos por Enrique IV, pero a cambio se les garantizaron la libertad de culto y la igualdad de trato con los católicos.

Mayor rigor mostró aún con la nobleza, a pesar de que el propio Richelieu hacía parte de ella. Su mayor empeño lo puso en acabar con los duelos, que en veinte años habían arrebatado a Francia cuatro mil de sus más valientes caballeros, entre ellos un hermano del propio cardenal. Al efecto dictó severísimas medidas contra los duelistas y, para demostrar que no se trataba de simples amenazas, hizo ejecutar al conde Monmorency-Bouteville, quien se había desafiado

en pleno día y en uno de los sitios más céntricos de París. De manera simultánea se propuso atraer a los nobles por los cauces legales a fin de hacer de ellos un estado útil a la nación, quitándoles sus prerrogativas y convirtiéndolos, en fin, en ciudadanos respetuosos y respetados. En realidad, Richelieu no quería hacer desaparecer la nobleza sino alejarla de su mentalidad feudal y ponerla al servicio del moderno Estado monárquico.

En la política interna propiamente dicha subsistieron los gobernadores nobles que había en provincia, pero sus funciones quedaron muy limitadas, a causa de la fiscalización de que eran objeto por parte de la plantilla de burócratas que formaban parte del Consejo de Estado como consejeros y relatores, bajo la denominación de intendentes de justicia, policía y hacienda, y que venían a ser como agentes directos del gobierno. Richelieu se mostró también enemigo de los Parlamentos, que se reunieron muy pocas veces durante todo el tiempo de su mandato y vieron continuamente mermadas sus facultades. Esto provocó una rebelión en distintas provincias, que Richelieu reprimió con su acostumbrada dureza, y aun aprovechó la ocasión para restringir y casi anular los privilegios municipales. En cambio reunía frecuentemente una asamblea de notables, elegida a su voluntad, a la cual sometía sus proyectos de política interna. Cuando se trataba de juzgar conspiraciones no reparaba en medios para hacer confesar a los culpables, y si los acusados no confesaban ni había pruebas de su culpa, también se los condenaba. Además, los jueces obraban bajo su presión, y con frecuencia las deliberaciones tenían lugar en su propio domicilio.

En lo que respecta a la influencia directa de Richelieu en la reorganización del Consejo de Estado, particular mención debe hacerse de la reglamentación expedida el 26 de junio de 1727, mediante la cual se dividió esa corporación en secciones y comisiones. Esta decisión resultó muy fructífera para el Consejo de Estado francés, pues se tecnificó el conocimiento de los negocios de los cuales se ocupaba inicialmente la respectiva sección y que posteriormente debían avocar las comisiones o la asamblea plena del Consejo¹⁸.

b) Luis XIV y el esplendor del Consejo de Estado

Sin hipérbole alguna, el esplendor del Consejo de Estado de Francia, en el Antiguo Régimen, se vivió durante el reinado de Luis XIV. Hijo mayor de Luis XIII y de Ana de Austria, aún no tenía cinco años cuando sucedió a su padre, razón por la cual su madre se hizo declarar regente con autoridad plena, como quedó anotado en el acápite anterior. En 1651, Luis XIV fue declarado mayor de edad, pero los primeros años de su reinado, hasta 1661, fueron ejercidos por el ministro Mazarino. A la muerte de éste (1661), Luis XIV llamó al canciller Senguier y a sus principales ministros y les dijo: “Señores, os he llamado para deciros que hasta ahora he tenido a bien dejar gobernar al señor cardenal. En lo sucesivo seré yo mi primer ministro, y vosotros me ayudaréis con vuestros consejos, cuando yo os los pida. Yo le ruego, señor canciller, que no haga firmar nada que no sea por mis órdenes, y a vosotros, señores consejeros, que no hagáis nada que no mande yo”.

Efectivamente, a partir de aquel momento Luis XIV desplegó una energía y una actividad que nadie esperaba. La omnipotencia con que el Consejo de Estado, desde 1624, con Richelieu y Mazarino, había formado un régimen poderoso, Luis XIV la unió al poder y a la autoridad real y al dedicarse, con no menor celo que conocimiento y con un talento natural, a los asuntos del Estado, fundó en Francia la verdadera monarquía absoluta. El vigor de su carácter, la claridad de su espíritu y su habilidad política, así como la elevada idea que de sí mismo tenía Luis XIV, les daban majestad a todas sus palabras y actos, hasta a los más insignificantes. No obstante su desmedido orgullo, conservó siempre el buen sentido, el tacto y la urbanidad para tratar a todas las personas con quien tenía que relacionarse: escuchaba y expresaba sus ideas teniendo en cuenta la edad, el estado, la condición y el sexo de sus interlocutores.

Desde el principio de su reinado, Luis XIV presagiaba una época de esplendor nunca visto en Francia, y así fue, en efecto, hasta antes de emprender las guerras. El ejército de Francia era el más numeroso, mejor organizado y mejor conducido de todo el mundo; su diplomacia dominaba por su gran habilidad en todas las cortes europeas, y la nación francesa aventajaba a todas las demás por el favorecimiento de las artes y ciencias, y por el desarrollo y la actividad siempre crecientes de la industria y el comercio.

La Corte de Versalles, donde Luis XIV residía habitualmente, llegó a tener entre cuatro mil y seis mil personas, y era objeto de envidia y admiración de

¹⁸ DE SAUVIGNY, G. DE BERTIER. *Historia de Francia*. Madrid, Rialph, 1986, pp. 183-194. También: Voz “RICHELIEU”, en *Enciclopedia universal ilustrada*, Madrid, Espasa-Calpe, 1926.

los soberanos grandes y pequeños, que procuraban imitarla. La Nación veía en su rey la personificación del Estado y le brindaba espontáneamente todos los derechos políticos. Y, claro, el rey llegó a creer sin vacilación que él era el Estado. Muy conocidos son los conceptos que Luis XIV tenía de Nación y de Estado y que se expresan en este breve discurso: “La voluntad de Dios consiste en que cualquiera que haya nacido súbdito obedezca sin discernimiento. La Nación no forma un cuerpo en Francia: reside por entero en la persona del rey. El Estado soy yo”.

Luis XIV supo, además, rodearse de los mejores hombres de Francia. Especial atención puso en la conformación de su Consejo de Estado. Al respecto, escribió el rey Sol: “Era importante que la gente supiera, por la categoría de los que trabajaban para mí, que yo no tenía la intención de compartir mi autoridad, y que ellos, sabiendo lo que eran, no tuvieran esperanza más alta que aquella que yo quisiera darles”. Por esa razón, en el Consejo de Estado el rey solamente quería emplear burgueses. Los nobles vieron menguadas sus pretensiones, siendo admitidos sólo en el ejército, la marina y, excepcionalmente, en los altos cargos de la corte. Pero los burgueses del alto gobierno recibieron pronto títulos de nobleza. En lo que respecta a los hombres del Consejo de Estado de Luis XIV, el más célebre de todos fue Colbert, y al lado de éste figuraban Lionne, Le Tellier, Louvois, Vauban, Pontchartrain y Desmarests.

c) Luis XV y los Consejos Superiores

El rey Luis XV (1710-1774) era hijo del duque de Borjoña y de María

Adelaida de Saboya, y nieto de Luis XIV. Cuando contaba con cinco años y medio heredó la corona, siendo encomendado, en razón de su edad, a un Consejo de Regencia presidido por el duque de Orleáns y del cual formaban parte los duques de Maine y de Borbón-Condé, el conde de Tolosa, el canciller Voisin, los mariscales de Villeroy, de Villars, de Uxelles, de Tallard y de Harcourt, y los cuatro secretarios de Estado. Débil y enfermizo en su infancia, recibió una educación muy piadosa, siendo sus preceptores el mariscal Villeoroi y el cardenal Fleury. Como es natural, en los primeros años del reinado de Luis XV el gobierno estuvo por completo en manos del regente, quien en política exterior procuró aproximarse a Inglaterra y posteriormente le declaró la guerra a España.

A los trece años, Luis XV fue declarado mayor de edad (1723), aunque el duque de Orleáns continuó gobernando como primer ministro. Pero éste falleció muy pronto (diciembre 2 de 1723), y el poder pasó al duque de Borbón. Tres años más tarde (1726) Borbón fue despedido y Luis XV encomendó la tarea de gobernar a Fleury, quien en ese momento frisaba los setenta años y mantuvo las riendas de la monarquía hasta los noventa (1743). En ese momento Luis XV ya tenía treinta y tres años, y entonces dijo: “Bien, ya soy primer ministro”.

En lo que respecta a la administración de justicia y al Consejo de Estado, durante el régimen de Luis XV se registran algunos cambios de cierta importancia. En 1770, ante las hostilidades de los parlamentarios, Luis XV confió la dirección del gobierno a tres hombres resueltamente enemigos de las pretensiones

parlamentarias: el canciller Maupeou, el abate Terray, interventor general de Finanzas, y el duque de Aiguillon, secretario de Estado para asuntos exteriores. Maupeou suprimió el Parlamento de París y lo reemplazó por seis Consejos Superiores. Sus miembros, en lugar de ser propietarios de los cargos, eran nombrados y pagados por el rey. La justicia pasó a ejercerse gratuitamente, no como antes, cuando los jueces les cobraban a los litigantes para recuperar el precio que habían tenido que pagar para comprar la dignidad.

d) Luis XVI y la crisis del Antiguo Régimen

La historia política tiene grandes paradojas y caprichos, y la historia del Consejo de Estado es pura historia política. Luis XIV gobernó nominalmente durante 72 años y, de manera real, efectiva y fuerte por espacio de 54. Ejerció el verdadero absolutismo moderno, tuvo muchas amantes, dejó el país en bancarrota y tuvo tiempo de compartir una cena de despedida con su corte seis días antes de su muerte. Luis XVI, en cambio, tuvo que administrar la crisis de todo el régimen durante catorce años y fue condenado a muerte sin que hubiese realmente causa alguna. Fue el inocente que pagó por el pecado de siglos, y quizá de milenios, de una serie de gobernantes bandidos.

Luis XVI (1754-1793), hijo tercero del delfín Luis y de María Josefa de Sajonia, debido a la muerte de su padre y sus dos hermanos mayores, fue declarado heredero del trono en 1765 y sucedió a Luis XV, su abuelo, el 10 de mayo de 1775. Aunque educado en una corte corrompida, conservó la sencillez y la pureza de

costumbres, y se dice que, al suceder a su abuelo, pronunció estas palabras: “Yo quiero ser llamado Luis *El Severo*”. Quizás esa “severidad”, que jamás ejerció, se la cobraron los revolucionarios para eliminarlo sin razón, ya que el joven monarca, al tomar el poder, no aportó más que buenas intenciones, pero sus tentativas de reforma no pasaron de vanos experimentos.

En lo que respecta al Consejo de Estado, los antiguos ministros de Luis XV fueron destituidos, a excepción de Maurepas, que fue su consejero principal, secundado por Meromesnil, Malesherbes, Turgot, Vergennes, Sartine, Saint-Germain y más tarde Necker, todos ellos dignos de elogio por su patriotismo y su celo.

Sin embargo, la situación económica y social era tan explosiva que no mejoraba con el solo cambio de nombres, que Luis XVI hacía con el propósito de acertar. Caído Necker, las finanzas estuvieron sucesivamente en manos de Charles-Alexandre Calonne, de Loménie de Brienne y nuevamente bajo la responsabilidad de Necker. Había que conciliar los intereses de todos los estamentos en lucha: la nobleza, el clero, la burguesía, el Parlamento y el tercer estado. Éste pedía estar representado por un número de diputados dos veces mayor que el de cada uno de los órdenes privilegiados, es decir, la nobleza y el clero.

Ante la encrucijada, Luis XVI y Necker se separaron de la causa de los privilegiados y aceptaron la petición del tercer estado, estamento que contó con 578 diputados, mientras el clero tenía 291 y la nobleza 270, para un total de 1.139 delegados. Con todo, Luis XVI no logró la cuadratura del círculo de intereses, así que el pueblo se tomó La

Bastilla el 14 de julio de 1789. Tres días después, el rey se dirigió al palacio municipal y confirmó el nombramiento de las autoridades revolucionarias y de la guardia nacional. Aunque Luis XVI vivió tres años y medio más, el poder ya estaba en otras manos, que lo juzgaron y condenaron a muerte. La ejecución se llevó a cabo el 21 de enero de 1793. Estas fueron sus últimas palabras: “Muero inocente y deseo que la sangre que vais a derramar no caiga sobre Francia”.

3.5. Conclusiones

La historia del Consejo de Estado francés es la historia política de un largo tramo del Antiguo Régimen de Francia (1551-1789). Las tres instituciones más sobresalientes de aquel sistema político y social –servidumbre, Parlamento y estados generales–, de algún modo influyeron en el Consejo de Estado como órgano de gobierno y de consulta.

La centralización administrativa, que para muchos autores y analistas llegó con la Revolución Francesa, es frente a la realidad una equivocación. Aquella figura de la administración pública es patrimonio del Antiguo Régimen. Al respecto, ALEXIS DE TOCQUEVILLE controvierte a un orador revolucionario, quien dice: “Esta hermosa conquista de la Revolución que Europa nos envidia”. TOCQUEVILLE le

responde unos sesenta años más tarde así: “Estoy de acuerdo en que la centralización es una hermosa conquista, convengo en que Europa nos la envidie, pero sostengo que no es una conquista de la Revolución. Por el contrario, es producto del Antiguo Régimen”.

Lo que se suelen llamar como instituciones modernas del Estado, son más antiguas de lo que comúnmente la gente cree. Así, por ejemplo, el Consejo de Estado creado por Napoleón en 1799, tiene en Francia unos antecedentes, con ese mismo nombre, de 250 años. Fue Enrique III quien lo denominó así: *Consejo de Estado*, a partir de 1551. Sin embargo, este organismo tiene unos antecedentes muy lejanos en el tiempo, pues se remontan al “concilio del príncipe” (*concilium principis*) del Derecho Romano, creado por el emperador Octavio Augusto (63 a. C. 14 d. C.).

La historia –o mejor sus intérpretes– ha sido un poco injusta con Luis XVI. Éste no fue el monstruo que generalmente nos pintan. Simplemente tuvo que administrar la crisis del Antiguo Régimen y pagar con su vida los pecados, corruptelas y crímenes cometidos por los bandidos que gobernaron durante de los últimos doscientos años que precedieron a este monarca.

BIBLIOGRAFÍA

BALLÉN, RAFAEL (2002). *Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad*, Bogotá, Carrera Séptima, 461 páginas.

BARNES VÁSQUEZ, JAVIER (1993). *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 665 páginas.

Rafael Ballén

BOBBIO, NORBERTO y MATTEUCCI, NICOLA (1981). *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1.751 páginas, distribuidas en 2 volúmenes.

DE SAUVIGNY, G. DE BERTIER (1986). *Historia de Francia*, Madrid, Rialp, 515 páginas.

DE TOCQUEVILLE, ALEXIS (1998). *El Antiguo Régimen y la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 341 páginas.

DUGUIT, LEÓN (1996). *La separación de poderes y la asamblea nacional de 1789*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 134 páginas.

GANSGOF, F. L. (1982). *El feudalismo*, Barcelona, Ariel, 269 páginas.

GARCÍA-ÁLVAREZ, GERARDO (1996). “El fracaso en España del modelo de Consejo de Estado”, en *Consejo de Estado*, en *Documentación Administrativa*, núms. 244-245, 66 páginas.

HILLMANN, KARL-HEINZ (2001). *Diccionario enciclopédico de sociología*, Barcelona, Herder, 1.046 páginas (voces correspondientes a la investigación).

HOBBSAWM, ERIC (2003). *La era de la revolución, 1789-1848*, Barcelona, Crítica, 341 páginas.

LETOURNEUR, MAXIME (1968). *El Consejo de Estado francés*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 24 páginas.

SIEYÈS, EMMANUEL (1989). *¿Qué es el tercer estado?* Madrid, Alianza, 184 páginas.

TAMAYO ISASI-ISASMENDI, UNA ANTONIO (1967). *Algunas ideas sobre el Consejo de Estado francés*, Sevilla, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, 342 páginas.

URÍA, JOSÉ MARÍA (1981). *Derecho romano*, Bogotá, Imprenta del C. de J., 854 páginas.

VARIOS AUTORES (varios años). *Enciclopedia universal ilustrada*, Madrid, Espasa-Calpe, 118 volúmenes (voces correspondientes a la investigación).

VARIOS AUTORES (1981). *Nueva enciclopedia Larousse*, Barcelona, Planeta, 10 tomos (voces correspondientes a la investigación).

VOLTERNE, EDUARDO (1986). *Instituciones de derecho romano*, Madrid, Civitas, 840 páginas.