

para justificar la intervencion que se dé á los funcionarios del departamento ejecutivo en la iniciacion y discusion de las leyes. Hay todo que ganar, y muy poco riesgo de perder algo en permitirles presentar proyectos de ley elaborados por ellos, y en oír lo que digan sobre esto, y los demas que sean materia de las deliberaciones de las Cámaras. Existiendo la comision de legislacion de que he hablado antes, componiéndose ella de hombres independientes elegidos por las Cámaras, teniendo que pasar los proyectos por el exámen de esta, y no teniendo ningun empleado de los otros departamentos voto decisivo (por cuanto ninguno puede ser diputado y obtener otro empleo al mismo tiempo), ni hay motivo para decir que se confunden los poderes, ni riesgo de que el ejecutivo tenga una influencia perjudicial en la formacion de las leyes.

Bueno es que los que ejercen las funciones del poder delegadas á un departamento, no tengan parte en las *decisiones* de otro: pero no que estén incomunicados con él. La comunicacion constante de los funcionarios del ejecutivo con los miembros de la legislatura, contribuye á que aquellos se inspiren de la voluntad y deseos de la mayoría de estos, y marchen en mejor armonía con ellos. Hay así mas facilidad para que el ejecutivo y las Cámaras se entiendan y vengán á acordarse sobre medidas legislativas de importancia, respecto de las cuales disientan al principio en algunos puntos.

Mucho respeto me inspira la opinion de los hombres eminentes que redactaron la Constitucion de los Estados Unidos; pero creo que si no hubiesen cerrado las puertas para que los secretarios del presidente no pudiesen tomar parte en las deliberaciones legislativas, es probable que en las desavenencias que últimamente ha habido entre el presidente Johnson y las Cámaras, que han conmovido la Union tan profundamente, los dos departamentos habrian podido entenderse, y las leyes sobre reconstruccion de los Estados del Sur habrian sido menos imperfectas. Hablo en el concepto de que tambien hubiese existido la comision permanente de legislacion de que he hablado antes.

Existiendo esa comision, las disposiciones del art. 58 de la

Constitucion argentina, que permite al ejecutivo iniciar las leyes, y la del 92, que autoriza á los ministros á tomar parte en la discusion de ellas, me pareceria excelente. Tendria todas las ventajas de que he hablado anteriormente, sin el riesgo de que los ministros pudiesen ejercer una influencia indebida sobre los miembros de las Cámaras, puesto que la discusion versaria sobre lo que la comision, y no el ejecutivo, creyese conveniente someter á su deliberacion y decision.

Si se permite la iniciacion de los proyectos de ley á los funcionarios del departamento ejecutivo, del mismo modo que á los miembros de las Cámaras, y se establece que no puedan esos proyectos tomarse en consideracion, sin ser previamente examinados por la comision de legislacion como indica Mr. Mill, no doy ninguna importancia á esos procedimientos dilatorios de someter las leyes á varias lecturas antes de aprobarlas. Basta aquella precaucion para que sean examinados detenidamente. En tal caso, me parece que los trámites establecidos por los artículos del 69 al 75 de la Constitucion argentina, que son idénticos á los que prescribe la sesion 7^a del art. 1^o de la Constitucion de los Estados Unidos, para la formacion de las leyes, son bastantes para fundar la confianza de que estas serán el fruto de una reflexion detenida, y de la consideracion debida por los intereses de la comunidad política.

Entre estas disposiciones, figura la que dá al jefe del departamento ejecutivo el poder de suspender los efectos de la ley acordada por las Cámaras y devolverla á estas para que sea considerada de nuevo. Ella ha sido y es todavía objeto de controversias empeñadas entre los que se ocupan de la filosofía política. Se cree que el veto suspensivo y la condicion de que la ley no pueda llevarse á efecto si las Cámaras no insisten en sus disposiciones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, es una facultad peligrosa, una participacion exorbitante del ejecutivo en la formacion de las leyes, la cual puede privar muchas veces á la nacion de medidas demandadas por sus necesidades y por la voluntad popular. Seria mejor, se dice, que lo acordado por la mayoría se llevase á efecto por el departamento ejecutivo, sin

que este tuviese derecho de suspender la accion de la ley, ni hacer objecion de ninguna clase; de otra manera, se pone en manos del ejecutivo el medio de frustrar la voluntad pronunciada del legislador, ó de que la existencia de la ley dependa de él.

Es menester tener presente lo que es, y debe ser, una asamblea legislativa, para que sus miembros tengan la mayor independencia. Deben gozar de completa inmunidad en sus opiniones y en razon de sus votos, para que se sientan seguros y emitan sus ideas libremente sin consultar sino su conciencia y la voluntad nacional. No pueden tener otra responsabilidad que la que pueden exigirles sus comitentes, no reeligiéndolos. Pero esta no es bastante para eximirlos de ser arrastrados por la pasion, estimulada por oradores, que con su elocuencia los induzcan á adoptar medidas inconsultas y perjudiciales. Una asamblea numerosa, por muchas precauciones que se tomen, se halla siempre expuesta, aunque en mas reducida escala, á los mismos arranques apasionados que una asamblea popular, y á adoptar, cediendo á ellos, disposiciones inconvenientes. En tal caso, es prudente oponer una barrera á sus movimientos imprudentes, indiscretos, ó apasionados, y hacer que reconsidere lo que ha acordado; y que no pueda convertirlo en ley sino con el voto de una mayoría mas considerable. Ninguna barrera mejor que el veto suspensivo, puesto en manos del que, por la naturaleza de su posicion, está en mayor aptitud de apreciar las consecuencias que pueden resultar de que se lleve á efecto una ley, y del que, por ser responsable individualmente ante la opinion, y sentir sobre su sola persona todo el peso de la responsabilidad, no hará uso de tal facultad sino cuando la ley sea á todas luces inconveniente.

Si sus ministros tienen parte en las discusiones de los proyectos, y si estos han pasado por la ordalia de la comision de legislacion, de que he hablado antes, es casi seguro que jamás se usará del veto. En Inglaterra, el monarca tiene el derecho de veto absoluto; pero desde ha muchos años, es una facultad nominal de que no se hace uso; porque cuando los proyectos van á la sancion real, han sido debatidos y considerados con tanta

detencion, las razones que el ejecutivo pudiera tener en contra de ellos, se han examinado tan minuciosamente, y la opinion nacional se ha manifestado de tal manera en favor de ellos, que ningun monarca se atreveria á ponerles su veto.

Con un sistema de representacion que no consulta el que las minorías sean representadas, como sucede generalmente con los que existen, es sobre todo importante el que el ejecutivo tenga el voto suspensivo, siquiera sea para obligar á que las leyes sean aprobadas por una mayoría que exprese mejor la voluntad de la verdadera mayoría nacional. Este es el efecto que produce el veto suspensivo; las Cámaras tienen que aprobar el proyecto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, número que dá mas garantías que una simple mayoría, de que esta es la expresion de la voluntad de la mayoría nacional.

En las apasionadas y tempestuosas deliberaciones de las Cámaras americanas, que dieron por resultado la aprobacion de las leyes sobre reconstruccion, ha habido ocasion de conocer la importancia del veto suspensivo. Esas leyes, que tantas reclamaciones han causado, y que es probable se reformen antes de mucho, habrian contenido disposiciones mas inconvenientes, los que las promovieron hubieran dado todavía mas vuelo á la pasion, si Mr. Johnson no hubiese tenido en sus manos el poder de suspender su efecto y devolverlas á las Cámaras para que las reconsiderasen. Muchas de esas medidas quedaron sin efecto, porque en la reconsideracion posterior no reunieron la mayoría de dos tercios de los miembros de las Cámaras para su aprobacion definitiva. Otras fueron menos exageradas que lo que habrian sido, si no se hubiese tenido en consideracion la probabilidad del veto.

He creido necesario detenerme en justificar la disposicion de la Constitucion americana que autoriza el veto suspensivo, porque entre los escritores franceses de la escuela llamada radical, que desgraciadamente han servido de guia á los políticos de la América española para hacer constituciones, no faltan algunos que lo impugnan. Sin embargo, aun los hombres de esta escuela, que hicieron la Constitucion de la República francesa de 1848, creyeron necesario que el ejecutivo tuviese esa facultad, pues,

por el artículo 58, dispusieron que el Presidente podría devolver á la reconsideracion de la Asamblea, con un mensaje motivado, los proyectos de ley. Dispusieron, eso si, al mismo tiempo, que para insistir en ellos solo fuese necesaria la simple mayoría de los votos de los diputados, lo que no dá las garantías de acierto que ofrece lo prevenido por la Constitución americana. Esto es, sin embargo, una prueba de que, aun esos radicales, consideraron ventajoso el veto suspensivo ¹.

Terminaré esta leccion examinando si es ó no fundada la disposicion de la Constitución americana (inciso 1º, seccion 7ª, art. 1º) que previene que el proyecto de ley para levantar renta tendrá origen en la Cámara de representantes, y la de la Constitución argentina (artº 44) que dá la misma iniciativa, y ademas la de las leyes sobre reclutamientos de tropas, á la Cámara de diputados.

Entre los ingleses; ha sido siempre un principio, que no puede gravarse con impuestos á los ciudadanos sino por decreto de los representantes del pueblo, y que aquel á quien no se concede representacion no se le puede exigir el impuesto. Por esto, la Cámara representativa es la que en la Gran Bretaña tiene la iniciativa de las leyes sobre impuestos. Las colonias inglesas de la América del Norte no tenian representacion en el Parlamento, y por esta razon resistieron los impuestos con que se pretendió gravarlas por el gobierno británico, resistencia que dió principio á la lucha por la independencia ².

Al constituirse en nacion soberana é independiente, consignaron, como era natural, el principio en su ley fundamental; dando á la Cámara de representantes la facultad que en Inglaterra tenia la de los comunes. Se ha dicho, sin embargo, por algunos, que, siendo electivas las dos Cámaras en una república, no habia razon para conceder á una un privilegio, dándole exclusivamente

¹ Para mayor esclarecimiento de esta cuestion y otras relativas á la formacion de las leyes, conviene ver las luminosas reflexiones que, con bastante extension, hace sobre ellas *El Federalista*.

² En la *Historia de los Estados Unidos* por Spencer, pueden verse las escenas á que dió lugar en Boston la medida de gravar á las colonias con impuestos sobre el té.

la iniciativa de las leyes sobre impuestos. Y en efecto, varias de las Constituciones de las repúblicas hispano-americanas, fundadas en esta consideracion, no hacen diferencia entre las dos ramas de la legislatura á este respecto.

Son empero muy bien fundadas las disposiciones de las constituciones americana y argentina sobre esta materia. Es verdad que las dos Cámaras del departamento legislativo son electivas; pero la una representa el número, y la otra entidades colectivas que, aunque tengan igual representacion, la una no es nombrada, como la otra, en razon del número de ciudadanos. Ahora bien, los impuestos deben gravar á los habitantes en razon de los medios que tengan para pagarlos, y como es natural presumir que el mayor número posea mas riqueza que el menor (aunque la regla pueda tener sus excepciones), se sigue la consecuencia, que la Cámara que representa el número es la mas competente para apreciar cómo y en qué cuota debe pagarse el impuesto; y tambien cómo debe gastarlo. Y siendo evidente, segun lo hemos demostrado tratando de la descentralizacion del poder, que en donde quiera que se desee constituir un gobierno de forma democrática representativa, es necesario, para que él corresponda al fin de su institucion, que el poder se distribuya entre un gobierno general y jurisdicciones seccionales, y la forma de sociedad se adapte en lo posible al modelo americano, creo que hay, en todo pais así constituido, la misma razon para que la Cámara que representa el número sea la que tenga la iniciativa de las leyes sobre impuestos.

En cuanto á la disposicion de la Constitución argentina (art. 44) que da á la Cámara de diputados la facultad de iniciar las leyes sobre reclutamiento de tropas, hallo la misma razon para apoyarla, que la que he expuesto en favor de la que le da la iniciativa de las de impuestos. Si hay razon para que el impuesto pecuniario sea decretado por los que representan el número, la hay igualmente, ó tal vez mas fuerte, para que los mismos sean los que decreten el impuesto de sangre, que habrá de pagarse en razon del número.

Hay varias otras cuestiones interesantes respecto de la forma-

cion de las leyes; pero ellas son relativas al modo de proceder de las Cámaras, que cada una debe reglar, y han sido tan bien dilucidadas por los escritores que han tratado sobre la táctica parlamentaria (Jefferson y Bentham, entre otros) que seria inútil que me ocupase de ellas. Ademas, no son estrictamente de derecho constitucional.

LECCION XXI

Extension de los poderes del departamento legislativo. — Distribucion de ellos entre el gobierno general y los gobiernos seccionales ó locales.

Hemos visto en la leccion anterior la grande importancia de la funcion de legislar, y la conveniencia de rodear la formacion de las leyes de tantas solemnidades y precauciones como las que han adoptado las Constituciones de los pueblos mas adelantados. En efecto, la ley puede considerarse como la voluntad del soberano, expresada por medio de sus representantes, y una vez emitida, es menester que los individuos de la comunidad la obedezcan; pues, como dice el conde José de Maistre, « la soberana se muestra bajo formas diferentes. Ella no habla en Constantinopla como en Lóndres; pero cuando ha hablado á su modo en una ú otra parte, el *bill* es sin apelacion como el *fetfa*. » El *bill* inglés, sin embargo, reglará mejor los negocios é intereses de la comunidad británica, que el *fetfa* turco los de la sociedad otomana; porque no podrá invadir el dominio de los ciudadanos sobre todas las cosas que la Constitucion del pais ha dejado á su competencia individual, ni el de los gobiernos locales. Los derechos individuales de los ciudadanos son — libertades absolutas, — y las libertades locales fijan un límite á las funciones de los encargados del departamento legislativo del gobierno.

Hemos hablado ya del modo cómo debe formarse el cuerpo representativo que ejerce la funcion de legislar, y qué medios deben adoptarse para la formacion y discusion de los proyectos de ley, á fin de que salgan de manos de los empleados en el departamento legislativo con la perfeccion requerida para que sean eficientes en promover el bien de la comunidad. Pero ¿basta esto para que las leyes sean las mas propias para satisfacer las necesidades del pueblo?