

LECCION XXIII

Facultades fiscalizadoras y jurisdiccion politica de que debe investirse á las Cámaras legislativas.

La responsabilidad por los actos que ejecuten los encargados de ejercer las funciones del poder público, es una de las principales garantías de que usarán de él para contribuir, en la esfera de sus atribuciones, á que el gobierno lleve cumplidamente el fin de su institucion. La recompensa por el bien que se haga, y la pena por el mal que se cause, son los dos grandes móviles de las acciones del hombre. Así, es de suma importancia poner en accion medios eficaces para hacerlos obrar sobre los funcionarios públicos que, armados con el poder de la sociedad, puedan ser tentados á emplearlo en favorecer sus particulares intereses, ó satisfacer sus malas pasiones. Para que un gobierno sea bueno, es menester que los que ejercen las funciones de él sean responsables, y que los medios de exigirles la responsabilidad sean ciertos y eficaces. De otra manera, no puede haber freno para los abusos, garantía ninguna eficaz para las libertades y derechos de los ciudadanos.

Los que ejercen las funciones del departamento legislativo no pueden, por la naturaleza de su encargo, tener otra responsabilidad que la moral que sus comitentes les exijan, retirándoles su confianza, y censurándolos por medio de la palabra en reuniones públicas, ó de la prensa. Elegidos para que vayan á expresar lo que crean en conciencia que es la voluntad nacional, y lo conveniente al bien de la comunidad, deben tener completa libertad para manifestar sus ideas en las deliberaciones y decisiones de las Cámaras, y gozar de absoluta inmunidad en sus personas y en sus bienes, para no ser perseguidos en ningun

tiempo por razon de las opiniones que emitan. Su castigo, si se conducen mal á este respecto, no puede ser otro que el que les imponga la opinion pública expresada por la palabra ó por la prensa, y sus comitentes rehusándoles la reeleccion, cuando termine su mandato. Su recompensa consiste en los aplausos de esa misma opinion, y en la renovacion del encargo, cuando han correspondido dignamente á la confianza del pueblo. Estos son medios bastante eficaces para moverlos á obrar bien; la experiencia lo tiene demostrado. Para que la influencia de esos medios sea mas eficaz, se les elige por periodos que no sean demasiado largos.

Pero si la inmunidad de los diputados por las ideas que manifiesten ó los votos que den, debe ser completa, á fin de que puedan ser órganos genuinos de la voluntad popular, no por esto deben estar exentos de responder de los actos criminosos que puedan cometer, sea dentro del recinto de las mismas Cámaras, sea fuera de ellas. Las violencias contra las personas y las propiedades deben ser castigadas en ellos, cuando las cometan, segun la ley comun y por los jueces ordinarios; nunca, sin embargo, sin que previamente la respectiva Cámara haya suspendido de sus funciones al diputado culpable, y puéstolo á disposicion del tribunal competente.

Esta facultad de apreciar los motivos que haya para procesar criminalmente á un diputado y autorizar su entrega á los jueces comunes, es una prerogativa que la Cámara de los comunes ha poseido siempre en Inglaterra, y tenido que sostener varias veces contra las pretensiones de los Tudores y los Estuardos, y aun contra el tercer Jorge de la dinastía de Hanóver. Es un principio consagrado por la Constitucion no escrita del pueblo británico, y se ha reputado siempre tan esencial para conservar la integridad é independencia del Cuerpo legislativo, que sin él podria este ser completamente anulado, ó supeditado por los funcionarios del departamento ejecutivo ó judicial. Los demas pueblos que han adoptado la forma de gobierno representativo, constituido de una manera genuina, han seguido el mismo principio, y en todos ellos son las respectivas Cámaras las que pueden

apreciar los casos en que puede procesarse á sus miembros criminalmente.

De la misma manera, son las Cámaras legislativas las únicas competentes para ordenar todo lo relativo á su policía interior, y para hacer juzgar y castigar segun sus reglamentos á los que turben el órden de sus deliberaciones, atenten contra la inmunidad de sus miembros, ó cometan cualquier violacion de las garantías establecidas para asegurar su independencia. En todo pais en que la forma de la sociedad y el mecanismo del gobierno estén organizados de manera que el pueblo tenga expeditos los medios de controlar los actos de los que ejercen el poder, la influencia de la opinion popular es bastante para que las Cámaras no abusen de estos privilegios.

Nadie disputa hoy á estas la competencia para ejercer los actos de jurisdiccion á que aludo, respecto de sus miembros y de los que contravengán á los reglamentos dictados para su policía interior, en donde quiera que existe un gobierno democrático representativo bien constituido, ni se niega la necesidad de que los legisladores sean inmunes.

Pero si basta que sobre estos no pese otra responsabilidad que la que puede exigirles la opinion, no sucede así respecto de los que ejercen las funciones de los otros departamentos del gobierno. La responsabilidad de estos debe ser mas estricta, y exigible en el momento en que se cometa la falta. Ellos no deben gozar de esa inmunidad que se concede á los miembros del cuerpo legislativo, porque no es necesaria para que llenen bien su mision. No pueden tener la misma libertad de ideas, porque su tarea no es de deliberar sobre las reglas con arreglo á las cuales deben manejarse los intereses colectivos de la comunidad, sino aplicar esas reglas y ejecutarlas. Sus opiniones y sus actos tienen que andar de acuerdo con ellas. Se les ha nombrado para cumplir la ley y aplicarla; no puede autorizarse el que obren en contra de ella porque no esté de acuerdo con su opinion. Cuando así lo hagan, la sociedad debe tener medios no solo para censurarlos de palabra ó por escrito, como á los legisladores, sino de hacerlos cesar inmediatamente en sus funciones, y de

ponerlos bajo el imperio de la ley comun y de los jueces que han de aplicarla, si hubieren incurrido en falta que los haga pasibles de una pena, ó de la indemnizacion de perjuicios.

A nadie puede cometerse esta facultad, limitada á suspender ó destituir al funcionario culpable, con mayores ventajas que á una de las Cámaras legislativas. Ante ella debe seguirse este juicio puramente politico.

« En todas partes, dice Mr. Laboulaye, es una necesidad que los funcionarios públicos cumplan con los deberes de su cargo; están armados de un gran poder, y expuestos al abuso. ¿Cómo mantenerlos en los límites de su deber? En Inglaterra existe el sistema de la responsabilidad ministerial, que refrena á los ministros, y puede hacerlos volver al puesto de ciudadanos ordinarios. En América, no se conoce la responsabilidad ministerial. Era, pues, útil asegurar por otro medio la obediencia de los grandes funcionarios á las leyes. Al efecto, han ideado un arbitrio ingenioso, que da al sistema americano una marcada superioridad sobre el inglés.

« La responsabilidad ministerial en Inglaterra, es una garantía mas eficaz para el gobierno popular, que la mayor parte de los sistemas inventados por las constituciones que nosotros hemos hecho de sesenta años á esta parte. A pesar de ser muy antigua, hasta principios del siglo hemos visto soberanos empeñados en conservar sus ministros é imponerlos á la Cámara. Pero muy luego se reconoció á los comunes el derecho de enviar á los ministros á responder de las acusaciones que aquellos entablasen contra ellos ante los lores: lo cual estableció una justicia política. La Cámara de los comunes puede constituirse acusadora, y llevar á los otros funcionarios á responder ante la de los lores, la cual constituida en tribunal, decide sobre la suerte de los acusados. El gran defecto de esta justicia politica, consiste en que nunca se sabe cuál es el límite en que debe detenerse. Si se dictase una ley para especificar todos los abusos posibles de los poderes ministeriales, tal ley llenaria volúmenes en octavo. Es menester, pues, dejar á la acusacion la definicion del cri-

men. También será al juez á quien incumbe fijar la pena que ha de aplicar; pero entonces se incurre en un peligro real, que consiste en hacer de la justicia un instrumento de venganza, y si, como en Inglaterra, se cree tener el derecho de aplicar el destierro y la muerte, el abuso es inminente; se arriesga caer en los excesos que tanto han perjudicado á la revolución francesa. Sin embargo, en Inglaterra han persistido en estas ideas.

« En América, teniendo á la vista tales precedentes, los fundadores de la Constitución, con una sensatez digna de los mayores encomios, comprendieron el inmenso peligro de conferir á un cuerpo político la justicia criminal. Al jurado, es decir, á los ciudadanos únicamente, compete decidir sobre la vida y la libertad de un ciudadano.

« Se adoptó el procedimiento inglés no obstante; pero se redujo la competencia del Senado á sus justos límites, atribuyendo á su tribunal político una justicia meramente política. La Constitución dispone que, si un funcionario es encausado, y llevado ante el Senado por la Cámara de representantes, el primero juzgará, pero sin poder imponer mas pena que la degradación. Puede decir: tal juez perderá su puesto, y pronunciará contra él la interdicción de ocupar ningun puesto público en el territorio de los Estados Unidos; pero no podrá ir mas allá: la pena no alcanzará al individuo, se limitará al funcionario. Pero si el acusado ha cometido un crimen que no sea únicamente político, si por ejemplo ha llamado al enemigo, semejante delito merece una pena mas grave. En tal caso, la ley americana dispone, que no habrá inconveniente en que el encausado sea enjuiciado ante los tribunales ordinarios; pero el Senado solo decide que tal funcionario será destituido por tal delito; lo demás es ageno á su jurisdicción.

« Existe una separación completa entre el derecho comun y el político. Un tribunal especial conoce de las causas políticas; pero no existen tribunales excepcionales: esta es una de las mas notables innovaciones de la Constitución americana.

« Esta justicia política, que se ejecuta entre el funcionario y el

Senado, y que no toca al individuo, es digna de imitarse, segun mi manera de ver¹. »

El plan adoptado por los americanos para hacer efectiva la responsabilidad de los que ejercen el poder, por mal desempeño de su encargo, no ha dejado de suscitar objeciones, fundadas en que se hace una confusión de las funciones legislativas con las judiciales. Ellas probablemente influyeron en que los autores de la Constitución de la República francesa de 1848 adoptasen otro sistema. Por el artículo 68 declararon, que el presidente, los ministros, los agentes y depositarios de la autoridad pública, son responsables, cada uno en lo que le concierne, de todos los actos del gobierno y de la administración; y por los artículos 91 y 92 establecieron una alta corte, compuesta de cinco jueces y treinta y seis jurados, que debia conocer de las acusaciones que se entablasen contra esos funcionarios. Pero aun cuando el emperador de los franceses dió motivo para que esa corte ejerciese su jurisdicción, no hubo ocasion de saber como habria obrado este tribunal, porque el golpe de Estado puso término á todo el orden constitucional, y trajo por consecuencia el gobierno personal á que ha estado sometida la Francia. En mi concepto, este arreglo de los republicanos franceses, consecuencia de la adopción de una Cámara legislativa única, no habria tenido, sin embargo, tan buenos resultados como el sistema americano, ni aun como el inglés, si hubiese llegado á practicarse.

Pero sea de esto lo que fuere, dejemos á un lado un plan, que aunque consignado en una Constitución que estuvo vigente dos años, quedó siempre en la esfera de las teorías puras; y veamos si el arreglo de que nos habla Mr. Laboulaye tiene en su favor razones bastantes para ser adoptado como el mas propio para hacer efectiva la responsabilidad política de los empleados en los departamentos ejecutivo y judicial del gobierno. Y como para dilucidar esta materia nada podria yo decir de mi propio caudal de razones que llenase este objeto mejor que lo que ha expuesto sobre ella uno de los maestros de la ciencia constitucional

¹ LABOULAYE. *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos*. Lección XIX.

en los Estados Unidos, transcribiré algunas de sus reflexiones:

« Los grandes objetos, dice el juez Story¹, que deben tratar de obtenerse en la elección de un tribunal para el juicio político, son imparcialidad, integridad, inteligencia é independencia. Si falta alguna de estas, el juicio debe ser radicalmente imperfecto. Para asegurar la imparcialidad, el cuerpo debe hallarse en algún grado abstraído de las pasiones populares, de la influencia de preocupaciones seccionales, y de la aun mas peligrosa influencia del mero espíritu de partido. Para asegurar la integridad, debe haber un sentimiento elevado del deber, y una íntima responsabilidad para con los tiempos futuros y para con Dios. Para asegurar la independencia, debe haber número, así como talentos, y á la vez prudente confianza de permanencia en el puesto, dignidad é ilustrado patriotismo. ¿Combina el Senado en un grado conveniente todas estas calificaciones? ¿Las combina mejor que cualquier otro tribunal que pudiese constituirse? ¿Qué otro tribunal pudiera ser investido de tal autoridad? Estas son cuestiones de la mas alta importancia y que ocurren con frecuencia. Se promovieron en la convencion, y fueron discutidas completamente. Discutiéronse de nuevo en las convenciones de los Estados; y despues se han agitado varias veces por los jesuitas, hombres de Estado y cuerpos políticos. Pocas partes de la Constitucion han sido atacadas con mas vigor, y pocas han sido defendidas con mayor habilidad. Un instruido comentador, mucho tiempo despues que se adoptó la Constitucion, no tuvo escrúpulo en declarar que era un poder muy desordenado, y en algunos casos totalmente incompatible con las otras funciones del Senado; esta opinion se ha propagado con frecuencia con abundante celo. El diario de la Convencion acredita que no fué poca la divergencia de pareceres sobre la materia en aquel cuerpo.

« Ella es por si misma de una dificultad intrínseca en un gobierno puramente electivo. Hay que ejercer jurisdiccion sobre ofensas que se cometen por hombres públicos, violando la confianza y deberes públicos. Estos deberes son en muchos casos

¹ *On the constitution.* Cap. x, §. 745 y siguientes.

políticos, y en otros casos, en los cuales se aplicará probablemente la facultad de acusar, se referirán á funcionarios de alto carácter, respecto de los cuales otro remedio seria inadecuado, y no habrá posibilidad de reparar la ofensa. Hablando estrictamente, el poder participa entonces de un carácter político, por que se ejerce respecto de ofensas á la sociedad de esa misma naturaleza. Con este motivo, es preciso que esté en guardia contra el espíritu de faccion al ejercerlo, contra la intolerancia de partido y los arrebatos repentinos del sentimiento popular. Pocas veces dejará el proceso de agitar á toda la comunidad, y de dividirla en partidos mas ó menos favorables ú hostiles al acusado. La prensa, con su rígida vigilancia, se colocará á uno ú otro lado para controlar la opinion pública é influir sobre ella, y habrá siempre algun peligro de que la decision se regle mas por la fuerza comparativa de los partidos, que por las pruebas reales de la inocencia ó el crimen.

No pueden, por otra parte, echarse en olvido la delicadeza y magnitud de la confianza, que tan profundamente interesa á la existencia y reputacion de todo hombre empleado en la administracion de los negocios públicos. El poder no debe ser ni tan activo y apremiante que pueda intimidar á un hombre de Estado modesto y concienzoso, ó á otro funcionario, para aceptar un oficio público; ni tan débil y adormecido, que pueda halagar á los delincuentes para sumirse en una seguridad é indiferencia general. La dificultad de colocar este poder propiamente, en un gobierno que reposa sobre la base de elecciones periódicas, se percibirá mas vivamente, cuando se considere que los hombres ambiciosos y astutos frecuentemente convertirán fuertes acusaciones contra hombres públicos en medios para su propia elevacion á un empleo; y así darán impulso al poder de acusar, preocupando la opinion pública. Parece que la convencion se impresionó fuertemente con la dificultad de constituir un tribunal propio, y finalmente vino á la conclusion de que el Senado era el mas apto depositario de esta alta confianza.

« Por tanto, será bueno pasar en revista el campo, y averiguar si las objeciones son bien fundadas, y si otro plan habria estado

menos sujeto á excepciones. Las que principalmente se le opusieron fueron las siguientes: 1ª, que la disposicion confunde las autoridades legislativa y judiciaria en el mismo cuerpo, violando la bien conocida máxima que requiere la division de ellas: 2ª, que acumula en el Senado una indebida suma de poder, la cual tiene una tendencia á hacerlo demasiado aristocrático: 3ª, que la eficiencia de la córte será enervada por la circunstancia de que el Senado tiene intervencion en el nombramiento de empleados: 4ª, que su eficiencia se disminuirá todavía mas por su participacion del poder de hacer tratados.

« La primera objecion, que se refiere á la supuesta necesidad de una entera separacion de los poderes legislativo y judicial, se ha discutido ya en su forma mas general en otro lugar. Se ha demostrado que la máxima no se aplica á parciales mezclas de esos poderes, y que ellas no solamente no están sujetas á objeciones, sino que en muchos casos son indispensables para conservar la debida independenciam de los diferentes departamentos del gobierno, y su armónica y saludable accion para promover el adelanto de los intereses públicos, y para conservar las libertades populares. La cuestion no es si la mezcla debe permitirse, sino si la que se hace de otras funciones del Senado con la de juzgar las acusaciones contra los empleados públicos, es saludable y útil. Esto supuesto, algunas de esas funciones constituyen ellas mismas una razon muy sólida para investir de ese poder á esta rama de la legislatura. Las ofensas que el poder de acusar está destinado á perseguir principalmente, son las de un carácter político ó judicial. No son de las que caen dentro de la esfera de jurisprudencia municipal ordinaria de un pais. Están fundadas sobre diferentes principios; son regidas por máximas diferentes; se dirigen á otros objetos; y requieren medios diversos de los que ordinariamente se emplean en los crímenes. Cuando tengan un carácter judicial, mas seguro es para el público confiarlas al Senado que á una mera córte de justicia. Puede siempre presumirse que el Senado contiene un número de letrados distinguidos, y probablemente algunos que han ocupado puestos judiciales. Al mismo tiempo, ellos no tendrán ninguna indebida simpatía

con el acusado por comun espíritu de cuerpo ó profesional, el cual puede muy bien existir en los que están ocupados en las mismas tareas y tienen que desempeñar las mismas funciones.

« Con respecto á las ofensas políticas, la calidad selecta de los senadores ofrece algunas ventajas positivas. En primer lugar puede con razon suponerse que ellos tienen mayor conocimiento de las funciones públicas, y de sus dificultades y embarazos, que personas colocadas en otras situaciones; están mas al cabo de la naturaleza de los derechos y deberes diplomáticos; de la extension, limites y variedad de las facultades y operaciones ejecutivas; y de las causas de involuntario error y exceso sin intencion, para distinguirlas de un meditado y violento desprecio del deber y del derecho. Por otra parte, este mismo conocimiento y experiencia los llevará al juicio con un espíritu de candor, inteligencia y habilidad para comprender y examinar los cargos contra el acusado; y de otro lado, su conexion con los Estados y su dependencia de ellos, les harán tener una justa consideracion por la defensa de los mismos Estados y del pueblo. Esto conduce propiamente á una observacion, á saber: que es peculiarmente propio depositar el poder de juzgar estas acusaciones en un tribunal compuesto de representantes de todos los Estados, que tienen un interés en mantener los derechos de todos, y que sin embargo está fuera del alcance de preocupaciones seccionales y locales.

« La siguiente objecion se refiere á la indebida acumulacion de poder en el Senado, procedente de esta causa en conexion con otras. Respecto de la inconsistencia y embarazo para el conveniente ejercicio del poder de juzgar las acusaciones públicas, que habria en la coexistencia de este con otros poderes, hablaremos al tratar de otro punto. Pero no es fácil descubrir cuál es la precisa naturaleza y extension de la objecion. ¿Cuál es la medida ó criterio propio del poder que debe darse al Senado? ¿Cuál es el modelo á que debe ajustarse? Si hemos de fijarnos en la teoría, ningun poder es indebido en cualquier departamento del gobierno, desde que sea seguro y útil en sus operaciones actuales, y no sea peligroso en su forma, ó demasiado ámplio en su