

extension. Incumbe, pues, á los que hacen la objecion, presentar algun sólido razonamiento, que pruebe que el poder no solo no ofrece seguridad, sino que es perjudicial ó peligroso. A mas de esto, tal poder no es de aquellos que deba aguardarse que se hallen en constante ó frecuente ejercicio en ningun gobierno. Es en casos ocasionales y extraordinarios en que este poder superior, que obra por todo el pueblo, se pone en accion para proteger sus derechos, é impedir la violacion de sus libertades. No puede decirse que tal poder no presta seguridad ó es peligroso, si se ejerce con las precauciones necesarias por funcionarios responsables y prudentes; á menos que pudiera decirse que, en ningunas circunstancias, debiera delegarse un poder que está sujeto á abuso. Si, pasando de la teoría, ocurrimos á la historia de otros gobiernos, no hay razon para creer que la posesion de este poder haya servido para hollar los derechos populares. Si por él han sido abatidas elevadas victimas, ha seguido, ó mas bien conducido la opinion popular. Si ha sido un instrumento de injusticia, ha sido por ceder demasiado, no muy poco. Si algunas veces ha permitido que el culpable escape, con mas frecuencia ha purificado las fuentes de la justicia, y reducido á los favoritos de las córtes, y á los pervertidores del patrocinio á pública humillacion y desgracia. Y contrayendo el caso á nuestros gobiernos de Estado, aunque el poder de los Senados de Estado ha sido eficiente, no ha ofrecido hasta ahora peligros.

« Otra objecion es, que teniendo el Senado participacion en los nombramientos, el poder de juzgar no es seguro ni eficiente en conexion con aquella facultad. El argumento que se hace, es que los senadores que han convenido en un nombramiento, serán jueces demasiado indulgentes para con los hombres en cuya creacion han participado. La misma objecion puede hacerse con igual fuerza contra todos los gobiernos que encargan el poder de nombrar á personas que tienen el derecho de remover á su arbitrio. En tales casos, podría decirse que el favoritismo del nombrante escudaría siempre la mala conducta del nombrado. Nadie pone, sin embargo, en duda que tal poder deba conferirse; y se confía y debe confiarse, con razon, en el carácter y respon-

sabilidad de los que hacen el nombramiento. La fuerza de la objecion disminuye grandemente con la consideracion de que el Senado no tiene sino una ligera participacion en los nombramientos de empleados. El presidente es quien debe designarlos y nombrarlos; el Senado solo es llamado á confirmar ó rechazar al propuesto. Los senadores no tienen derecho de elección; deben por lo mismo sentir menos interés por el individuo que es nombrado. Pero en el hecho la objecion en sí misma no es bien fundada; porque raras veces ocurre que las personas que hayan concurrido al nombramiento, sean las mismas que forman el Senado, al tiempo que tenga lugar el juicio. Como cada dos años se cambia ó puede cambiarse una tercera parte, es altamente improbable el caso; y todavía será mas raro que el hecho del nombramiento pueda hacer impresion sobre un considerable número de senadores. ¿Qué impresion posible podría hacer sobre el juicio de un hombre de razonable inteligencia é integridad, la consideracion de haber consentido en el nombramiento de algun individuo de quien ordinariamente poco ó ningun conocimiento personal puede tener, y á cuya eleccion ha concurrido por el juicio y recomendacion de otros? Tal influencia es demasiado remota, para que haya necesidad de temerla en los negocios humanos; y si existe, es demasiado comun para que pueda formar una justa excepcion de la competencia de cualquier foro.

« La última objecion es la inconveniencia de la union de ese poder con el de hacer tratados. Se ha alegado fuertemente que los embajadores son nombrados por el presidente con la concurrencia del Senado; y que si él hace un tratado que es ratificado por los dos tercios de los miembros de este, por corrompida y excepcional que haya sido su conducta, hay poca esperanza de conseguir la separacion por un juicio. Si el tratado es ratificado, y se acusa al ministro por haberlo hecho, á causa de ser derogatorio del honor, del interés, ó tal vez de la soberania de la nacion, ¿quiénes (se dice) pueden ser jueces? ¿El Senado, que lo ha aprobado y ratificado? Si el acusado es el presidente, por haber dado instrucciones impropias á un ministro, y por ratificar el tratado segun sus instrucciones ¿quiénes serán sus jueces?

¿El Senado, á quien el tratado fué sometido, y por quien fué aprobado y ratificado? Esto seria constituir á los senadores en todo caso jueces de una corrompida y pérvida ejecucion de su encargo.

« Tal es la objecion expuesta en toda su viveza, y que ciertamente tiene mas fundamento que todas las precedentes. Ella presupone, sin embargo, un estado de cosas de un carácter extraordinario; y habiendo presentado un caso extremo, deduce de él los argumentos contra la conveniencia de cualquier delegacion de poder de que en tal caso pudiera abusarse. Este no es un justo modo de razonar en ningun caso, y menos en casos relativos á política y organizacion de los gobiernos; porque en todos los casos en que se ha de depositar poder en alguna persona ó cuerpo, y en donde quiera que se deposite, puede abusarse de él. Ahora, el supuesto caso es uno en que el Senado ha ratificado un nombramiento ó tratado, creyéndolos inocentemente sin excepcion y benéficos para el país; ó en que el Senado los ha ratificado por corrupcion, y ha traicionado bajamente la confianza en él depositada. En el primer caso, habiendo el Senado obrado con fidelidad, con el mejor sentimiento de sus deberes, ninguna simpatía podria experimentar por un ejecutivo ó ministro corrompido, que hubiese héchose culpable de fraude ó deshonor de que aquel no tenia noticia. Y aun siendo bueno el tratado, todavía podria desear castigar á los que habian obrado baja y corrompidamente al negociarlo.

« Si era malo, sentiria indignacion por el engaño que se le habia hecho sufrir, por un ejecutivo ó ministro en quien habian depositado su confianza, mas bien que simpatía por su mala conducta. Sentirian que habian sido inducidos en error, y mas bien tendrian inclinaciones contrarias que favorables al engañador.

« Si por otra parte, era el Senado quien por corrupcion habia asentido al tratado, es verdad que no habria ningun remedio efectivo con la acusacion, mientras fuesen miembros del Senado las mismas personas. Pero aun entonces, en dos años quedaria separado gran número de esos criminales conspiradores; y la indignacion pública probablemente compeleria á los demas á dar su di-

mision. Pero ¿ puede suponerse tal caso? Si así fuese, hay entonces otros, que tambien pueden de la misma manera suponerse, que son igualmente malos y para los malos no puede haber remedio. Supónese una mayoría del Senado ó de la Cámara de representantes, que por corrupcion aprueba una ley; ¿ en dónde está el remedio? Supónese una Cámara de representantes que por corrupcion apropia dinero para llevar á efecto ese tratado; ¿ en dónde está el remedio? Lo cierto es que todos los argumentos de esta clase, que suponen una combinacion de los funcionarios públicos para destruir la libertad del pueblo, y los poderes del gobierno, son tan extravagantes, que probarian que debiera renunciarse á toda delegacion del poder; ó son tan raros y remotos en la práctica, que no deben tenerse en cuenta en la estructura de un gobierno libre. La Constitucion supone que los hombres se hallan razonablemente guardados. Presume que el ejecutivo y el Senado no conspirarán para destruir el gobierno mas que la Cámara de representantes. Supone que la mejor prenda de fidelidad es el carácter de los individuos, y la colectiva prudencia del pueblo en la eleccion de sus agentes. Decentemente no puede presumir que dos tercios del Senado, que representa los Estados, se unirán corrompidamente con el ejecutivo, y abusarán de su poder. Ni supone tampoco que una mayoría de la Cámara de representantes rehusará por corrupcion acusar ó pasar del mismo modo una ley. »

Estas objeciones tienen todavía menos fuerza, desde que la aprobacion de los tratados se haga por el Congreso, y no por una sola de las Cámaras, segun he manifestado que convendria disponerlo, al tratar de la extension de los poderes del cuerpo legislativo. Así es menos probable que llegue el caso de que el Senado tenga que juzgar á un funcionario por haber hecho un tratado que no podria tener efecto sin la complicidad de tantos delegatarios del poder público.

En la convencion que preparó la Constitucion americana, se propusieron varios proyectos, de que hace mencion el historiador de ella, Mr. Ticknor Curtis, y el mismo juez Story. Tres fueron los principales, á saber: que se encargase el juicio polí-

tico á la suprema corte de justicia, ó á un tribunal compuesto de esta y el Senado, ó á un tribunal nombrado permanentemente para este objeto. Estos proyectos están examinados en la misma obra de Story y en el *Federalista*, de donde ha tomado los principales argumentos para justificar la atribucion de juzgar que da al Senado de la Union el inciso 6º, seccion 3ª, artículo 1º de la Constitucion americana. Los mismos son aplicables para demostrar la conveniencia de que la jurisdiccion politica, para conocer de las acusaciones contra los funcionarios públicos, exista en la Cámara alta, en cualquier pais cuyo gobierno esté organizado sobre el plan de los Estados Unidos. Refiriendo á aquellos escritores á los que deseen ulteriores esclarecimientos sobre esta materia, que es una de las mas interesantes de la legislacion constitucional, pasaré, pues, á ocuparme en examinar quién debe ejercer las funciones del ministerio público en los juicios que hayan de surtir ante el Senado.

La Cámara, que representa el número, es naturalmente la llamada á hacer en este caso las veces de gran jurado ó jurado de acusacion. Nadie mas propiamente que ella puede resolver si hay ó no lugar á formar causa á un funcionario indicado de haber abusado del puesto en que se le ha colocado, porque allí está representado el pueblo en razon de su número, y por lo mismo ese cuerpo es un verdadero jurado nacional, el mas apto para apreciar cuándo ha de llamarse á un empleado á dar cuenta de su conducta ante el Senado.

Este poder fiscalizador, que la Cámara de los comunes ha poseido en Inglaterra, ha venido á ser en aquel pais uno de los fueros mas poderosos para contener los avances de la corona contra la libertad y los derechos del pueblo. Los ministros que se han prestado á favorecer aquellos, y tratado de consumir usurpaciones liberticidas, han temido ser arrastrados ante la Cámara alta á responder de su conducta, y aun pagar, como el conde de Strafford con su cabeza, sus condescendencias culpables, ó los consejos perversos que den al monarca. La Cámara popular es el guardian mas celoso que puede encontrarse de los derechos del pueblo, y nadie mejor que ella puede ejercer útilmente el poder de acusar.

Una falta de los altos funcionarios de los departamentos ejecutivo y judicial en el ejercicio de sus respectivos poderes, es un delito contra la nacion, á cuya confianza no corresponden debidamente. Debe por lo mismo ser un cuerpo que represente al pueblo quien aprecie si una falta es de tal gravedad que deba llamarse al funcionario que la cometa á responder de ella ante el tribunal político nacional.

« Los artículos de acusacion, dice Story<sup>1</sup>, son una especie de libelo de querrela (*bill of indictment*) acordado por los comunes y juzgado por los lores, quienes son considerados, en los casos de mala conducta, no solamente como pares de ellos mismos, sino como pares de toda la nacion. »

La Constitucion americana (inciso 5º, secc. 2ª, art. 1º) ha dado á la Cámara de representantes la misma facultad que tienen los comunes en Inglaterra, y lo mismo ha hecho la argentina por el artículo 45. Una y otra no han querido que tal facultad se ejerza sino para promover un juicio puramente político, que facilite separar del empleo al acusado, que es lo que con propiedad puede hacer un tribunal semejante, segun lo demuestra M. Laboulaye en el pasaje que arriba he citado.

Un publicista distinguido considera que la facultad de controlar al gobierno es una de las mas importantes de un cuerpo representativo. « El verdadero oficio de una asamblea representativa, dice, no es gobernar; — es radicalmente impropio para él — sino vigilar y finalizar al gobierno; escudriñar todos sus actos; exigir la exposicion y justificacion de ellos cuando parecen contestables; censurarlos si son condenables; arrojar de sus empleos á los hombres que componen el gobierno, si abusan de su encargo ó lo desempeñan de un modo contrario á la expresa voluntad de la nacion, y nombrar sus sucesores, sea expresa, sea virtualmente<sup>2</sup>. »

Así es que el poder de la Cámara popular no se limita únicamente á hacer el oficio de gran jurado, llevando á responder de su conducta ante el Senado á un alto funcionario público, sino á

<sup>1</sup> *The constitution*, 688. Cap. IX.

<sup>2</sup> STUART MILL. *On representative government*.

interpelarlo, hacer que explique sus actos y pasar votos de censura sobre ellos cuando no considere que las faltas son de tanta gravedad que exijan el recurso al supremo tribunal político, para que separe de su puesto al culpable. Esta facultad de controlar así á los funcionarios del departamento ejecutivo y judicial, debe ser exclusiva de la Cámara popular, y la otra Cámara no debe en ningún caso asumirla, como lo hace en algunas partes. Siendo la Cámara alta quien debe juzgar á los funcionarios del departamento ejecutivo ó del judiciario, seria impropio que pudiese fiscalizar actos sobre los cuales podria ser llamada por la Cámara popular á pronunciarse como juez<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Cuando la Cámara popular cree que algun acto de los funcionarios ejecutivos ó judiciales son censurables, pero que no exigen que se llegue al extremo de promover un juicio ante la Cámara alta, es costumbre hacer la censura de las actas por medio de lo que se llama *un orden del día motivado*. Este es un acto en que la Cámara, censurando que se haya ejecutado el hecho de que se trata, ó lamentando que él haya tenido lugar, resuelve pasar al orden del día, lo que quiere decir que no da lugar á ulterior procedimiento sobre él, limitándose á censurarlo.

## LECCION XIV

Limitaciones de los poderes legislativos, tanto del gobierno general, como de los gobiernos locales.

Establecido por la Constitucion nacional cuáles son los poderes que el departamento legislativo del gobierno general puede ejercer, determinados los negocios que pueden ser reglados por sus leyes, asegurados los derechos individuales absolutos de los ciudadanos contra la accion de las autoridades, y declarado que los poderes no reservados expresamente al gobierno general serán ejercidos por los gobiernos domésticos de las secciones territoriales, pareceria tal vez innecesario establecer limitaciones al poder de uno y otros. Los poderes constituidos no pueden ejercer otras funciones que las que la Constitucion determina: este es un principio sobre el cual reposa la teoría de un buen gobierno, y por consiguiente bastaria enunciarlo con generalidad para que todos los empleados públicos circunscribiesen su accion al perimetro que ella les traza.

Pero una Constitucion es un instrumento que enumera las materias sobre que puede recaer la accion del poder, no un acto que describe minuciosamente los objetos que pueden ser afectados por esa accion. « Daniel Webster, con un poder de comprehension y expresion, que condensaba un volumen de discusion en una sola sentencia, dice Mr. Pomeroy<sup>4</sup>, observaba que *nuestra Constitucion es de enumeracion, no de descripcion*. Ella contiene, en el hecho, una lista de las grandes materias y propósitos que deben ser objetos finales de toda legislacion; pero no intenta definir los medios y métodos segun los cuales se puede alcanzar estos objetos. »

<sup>4</sup> *Constitutional Law*. Cap. III §. 269.