

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.

Por lo mismo, es conveniente que algunos objetos, que pudieran tal vez quedar comprendidos en las materias enumeradas como aptas para ser regladas por la ley, y que seria perjudicial, en vez de ventajoso, el que pudiesen entrar en el número de los que caen bajo la competencia del legislador, sean puestos expresamente fuera de ella. La parte de una Constitucion que contiene la enumeracion de los derechos absolutos de los ciudadanos, y que los ingleses y americanos llaman el *bill de derechos*, comprende generalmente los objetos exentos de la accion del gobierno. Es la limitacion principal puesta á los poderes del legislador nacional y del seccional. Todo acto que los traspase ó infrinja, es nulo y de ningun valor como contrario á la Constitucion.

Pero ademas se ha creido conveniente establecer; de una manera mas precisa y determinada, que ni el gobierno nacional, ni el seccional, pueden dictar disposiciones sobre ciertas materias, ya porque antes de constituido el gobierno estaba en uso legislar sobre ellas ó ejecutar otros actos de autoridad, no siendo conveniente que tal práctica subsistiese, ya porque asi se logra que el gobierno se encierre mas fácilmente dentro de la órbita de sus atribuciones racionales.

En los Estados Unidos, antes de que se aceptase la Constitucion de 1787, los Estados reglaban su conducta segun la práctica del gobierno inglés. En Inglaterra habia estado en práctica, en un tiempo, alojar los soldados en casa de los ciudadanos, hasta que el bill de derechos vino á poner término á semejante abuso. Los americanos, para que él no se introdujese en ningun tiempo en los Estados Unidos, establecieron por la enmienda tercera de la Constitucion que «ningun soldado seria acuartelade en ninguna casa en tiempo de paz, sin consentimiento de su dueño, ni en tiempo de guerra sino de la manera prescrita por la ley.» Esta es una limitacion puesta por la Constitucion al poder del gobierno general. En el mismo caso se halla la disposicion que prohíbe dictar leyes de condenacion sin juicio contra las personas (*bills of attainder*), que fueron muy comunes en Inglaterra hasta el advenimiento de Guillermo III y la aprobacion del bill de derechos por aquel monarca.

El gobierno general y los de los Estados podian ser tentados á imitar estos precedentes ingleses, y los sabios legisladores que formaron la Constitucion quisieron de este modo alejar la tentacion de dictar leyes de esta especie, lo mismo que disposiciones *ex post facto* (retroactivas) y las que enervasen las obligaciones y fuerza de los contratos.

«Estas leyes, dice Madison<sup>1</sup>, son contrarias á los primeros principios del pacto social, y á todo principio sano de legislacion. Las dos primeras están expresamente prohibidas por las declaraciones preliminares de algunas de las Constituciones de los Estados, y todas ellas son rechazadas por el objeto y carácter fundamental de estas. Nuestra propia experiencia nos ha enseñado que era conveniente poner barreras adicionales para defendernos de estos peligros. Por tanto, la convencion, con mucha propiedad, dió á la seguridad personal y á los derechos privados de los ciudadanos este baluarte adicional en la Constitucion. El juicioso pueblo de América está cansado de la política fluctuante que ha dirigido los consejos públicos. Con pesar é indignacion ha visto que cambios repentinos é intervenciones legislativas, en casos que afectan los derechos personales, vinieran á ser engañifas, ó cucañas, en manos de especuladores influentes, y trampas armadas á la mas industriosa y menos instruida porcion de la comunidad. Ha visto tambien que una ingerencia legislativa en estas materias, no es sino el primer eslabon de una cadena de repeticion, siendo cada subsiguiente ingerencia provocada por los efectos de la precedente. Ha deducido, por tanto, que se necesita una reforma completa que destierre las especulaciones sobre medidas públicas, inspire una prudencia é industria general, y dé un curso regular á los negocios de la sociedad.»

En efecto, eran tantos los inconvenientes que se habian experimentado de que los Estados se ingiriesen en legislar sobre los objetos á que se refieren las prohibiciones de la seccion 10<sup>a</sup> del art. 1<sup>o</sup> de la Constitucion de los Estados Unidos, y tan habituales estaban aquellos á dar disposiciones perjudiciales sobre ellos,

<sup>1</sup> *Federalista*, n<sup>o</sup> 44.

que era necesario poner un término á esa corruptela, con preceptos perentorios de la ley fundamental. Así únicamente podía darse completa seguridad á las personas y á la propiedad, y confianza al comercio.

Una cuestion se ha suscitado en los Estados Unidos, que llama poderosamente la atencion, y que conforme á la Constitucion de aquel pais no ha podido resolverse de la manera mas ventajosa para la libertad. ¿A quién se dirigen las limitaciones de poder que contienen las ocho primeras enmiendas de la Constitucion<sup>1</sup>? ¿Son una restriccion para los Estados lo mismo que para la nacion? ó solamente son aplicables á la última?

Uno de los mas hábiles comentadores de la Constitucion americana<sup>2</sup>, dice sobre esto: « Esta cuestion no se ha presentado todavía con frecuencia en una forma práctica, porque como las Constituciones de Estado, con pocas excepciones, han consagrado todas estas garantías de la libertad individual, sus legislaturas han sido refrenadas por sus propias leyes orgánicas. Pero la cuestion puede fácilmente asumir una forma práctica, y llegar á ser de suprema importancia. Un Estado, cuya Constitucion contiene limitaciones semejantes á las contenidas en la ley fundamental de la nacion, puede interpretar, por medio de sus departamentos legislativo, administrativo y judicial, estas disposiciones de una manera opresiva á sus propios habitantes, y destructora de sus libertades. ¿Podrian los habitantes ocurrir á la autoridad nacional, para hacer que las prevenciones de la ley fundamental de la nacion tuviesen su efecto sobre el gobierno local?

« La respuesta es que las limitaciones generales contenidas en la Constitucion de los Estados Unidos, que han sido citadas, se refieren solamente al gobierno nacional, y no se aplican á los varios Estados. No se establecieron con el propósito de restringir los poderes de las repúblicas locales, sino solamente los varios departamentos que administran los negocios públicos de la nacion entera, y que fueron creados por la ley orgánica. Entre-

<sup>1</sup> Véanse en el apéndice al fin.

<sup>2</sup> *Pomeroy's constitutional Law*. Cap. III, §§. 251, 252 y siguientes.

tanto, pues, que los Estados no infringen las disposiciones expresas de la Constitucion que expresamente se dirigen á ellos, ó las que son implícitas en el propósito general de ella, pueden regular su propia economía como mejor les parezca. Para los Estados Unidos es prohibido que sus departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, priven á cualquiera persona de alguna de las inmunidades y privilegios asegurados por el bill de derechos. Para los Estados, es permitido infringirlas todas respecto de sus propios habitantes, si se hace de acuerdo con sus leyes orgánicas. »

En este sentido han sido resueltas por la corte suprema de los Estados Unidos las cuestiones que en conexion con esta materia se han sometido á su decision en varias controversias judiciales, y aludiendo á estas decisiones, Mr. Pomeroy continúa diciendo: « La regla de interpretacion queda así firmemente establecida; pero ciertamente la tal regla es un infortunio. Los Estados Unidos, como soberano, como poder supremo sobre todos los gobiernos, deberian ser capaces de dar completa proteccion á sus ciudadanos. No basta que esta proteccion se extienda á los ciudadanos mientras se hallen en el exterior; debe ser también poderosa dentro del pais. El ciudadano debe estar asegurado en el goce de sus derechos civiles de vida, libertad, miembros y propiedad contra cualquiera legislacion desigual y opresiva de los Estados. »

El autor alude á varios casos que pueden ocurrir, en que los oprimidos quedarian sin ningun remedio, y luego continúa: « Este es un resultado que causa desmayo, y un remedio es absolutamente necesario. La seccion 1<sup>a</sup> de la enmienda 14<sup>a</sup>, propuesta á la Constitucion de los Estados Unidos, está concebida en estos términos: « Ningun Estado hará ni llevará á cabo ley alguna que mengue los privilegios ó inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni podrá ningun Estado privar á ninguna persona de la vida, libertad ó propiedad, sin juicio debido conforme á derecho, ni negar á ninguna persona la proteccion igual de las leyes. » Considero esta enmienda de mucha mayor importancia que cualquiera de las que se han adoptado desde la organizacion

del gobierno, exceptuando solamente la que abolió la esclavitud. Ella daría á la nacion completo poder para proteger á los ciudadanos contra la injusticia y opresion local. Ni adoptar esta enmienda seria ingerirse en los derechos, privilegios y funciones que pertenecen propiamente á los Estados. Cuando la Constitucion ha contenido desde el principio prohibiciones que quitan el poder á los Estados para dictar leyes condenando sin juicio (*bills of attainder*), leyes *ex post facto*, y leyes que enerven ó destruyan las obligaciones de los contratos, es muy extraño que desde entonces no se les hubiesen tambien prohibido actos que priven de la vida, la libertad ó la propiedad sin debido proceso segun derecho; y aun mas extraño es todavía que se hayan presentado objeciones al remedio propuesto. »

La enmienda propuesta debe estar aceptada por los Estados de la Union en los momentos en que escribo, y así habrán subsanado el defecto de la Constitucion americana, que en realidad era uno de los mas notables. Él daba lugar á que en la misma nacion se viese el espectáculo triste de que los gobiernos locales sacrificasen derechos preciosos de los ciudadanos, que la Constitucion nacional les garantiza contra la accion del gobierno general. Por otra parte, es evidente que los derechos que la Constitucion americana declara á favor de los ciudadanos, son una condicion necesaria para dar á la sociedad una forma propia para que pueda funcionar en ella la democracia representativa ó la república, como dicen los americanos, y era una anomalía permitir que los Estados destruyesen lo que puede servir de base para dar á la sociedad esa forma.

La Constitucion argentina no prohíbe á las provincias dictar leyes retroactivas y que enerven la fuerza de los contratos, probablemente porque reservó al Congreso nacional la facultad de dar los códigos civil, comercial, penal y de minería, que son los que comprenden la gran masa de la legislacion sustansiva; y el Congreso, al expedir esos códigos, tiene que sujetarse á lo prescrito en los artículos 17, 18 y 29 de la misma Constitucion; que hacen nulas cualesquiera leyes de esa clase que lleguen á dictarse.

Pero, como ya he manifestado en las lecciones XXI y XXII, la conveniencia de que la facultad de legislar en estas materias se reserve á los gobiernos de los Estados, en el caso de que tan importante reforma se realice, habria las mismas razones para que la Constitucion reformada contuviese iguales prohibiciones que la americana.

Tambien falta la prohibicion de emitir billetes de crédito, que se halla entre las que comprende la seccion 10ª del artículo 1º de la Constitucion americana, y esta es tal vez mas necesaria en las repúblicas del Plata que lo era en los Estados Unidos, por la propension que ha habido á servirse de papel moneda. Bueno seria que la Constitucion hubiese puesto una barrera invencible para que ninguna provincia fuese tentada á repetir el abuso. Aunque es cierto que el artículo 108 prohíbe á las provincias establecer Bancos con facultad de emitir billetes sin autorizacion del gobierno federal, y esta es una garantía de que por medio de un Banco no se emitirán billetes de crédito sino con las seguridades convenientes, esto no equivale á la prohibicion de que los emitan los gobiernos locales por su cuenta.

En cuanto á las limitaciones que el artículo 107 pone al poder de las provincias, las razones con que el *Federalista* justifica las semejantes de la Constitucion americana son igualmente aplicables para sostener aquellas.

La Constitucion de los Estados Unidos de Colombia contiene una extensa y liberal declaracion de derechos, que es una limitacion no solo del poder del gobierno general, sino tambien del de los Estados. Así ha asegurado las bases de una forma de sociedad que hace á la nacion apta para la práctica de las instituciones libres, y sus legisladores han atendido no solamente á organizar el mecanismo del gobierno (que es en lo que generalmente fijan su atencion los fabricantes de Constituciones), sino tambien á constituir una sociedad apta para que él pueda funcionar con provecho. Pero desgraciadamente los colombianos han puesto al poder del gobierno general una limitacion extravagante y absurda, que ha empezado ya á ser un motivo de serias dificultades entre la Union y los Estados, y que, si no se reforma, es pro-

bable venga con el tiempo á producir una completa escision entre aquella y estos. Hablo de la disposicion que autoriza á los Estados á oponer en ciertos casos su veto á las disposiciones legislativas del gobierno general — disposicion extravagante y absurda, que los constituyentes colombianos solo han podido aceptar bajo la presion del caudillo que encabezó y llevó á cabo una revolucion en nombre de las doctrinas disociadoras de Calhoun y de John Taylor, y sus sectarios los nulificadores de la Carolina del Sur. Este desatino ha sido combatido victoriosamente par Daniel Webster en el famoso discurso sobre la materia, pronunciado en el Senado de los Estados Unidos, y por Grimke en el capítulo 1º del libro IV de su excelente obra sobre la naturaleza y tendencia de las instituciones libres. Este último era un célebre abogado de la Carolina del Sur, y su opinion es por lo mismo del mayor peso. A estos publicistas refiero á los que deseen ulteriores esclarecimientos sobre tan interesante cuestion, aunque creo que á primera vista salta á los ojos de cualquiera la imposibilidad de conservar un gobierno que, teniendo los caracteres de nacional y federal, proporcione al pueblo las ventajas que una y otra forma ofrecen, para hacerlo apto para proporcionar al pueblo el mayor bien, dándole al mismo tiempo una educacion política conveniente. Es menester que el elemento nacional sea supremo en la organizacion gubernamental y los poderes del gobierno general no tengan mas limitaciones que las establecidas por la Constitucion nacional, no las que los gobiernos locales quieran ponerle cada vez que les ocurra la idea de hacerlo, como sucederá desde que los Estados tengan el poder de veto que les concede la Constitucion colombiana. Darles tal poder en una Constitucion, es introducir en ella un elemento de anarquia y disociacion.

Querria de buena voluntad extenderme algo mas sobre esta materia de las limitaciones de los poderes de los respectivos gobiernos, porque hay muchas otras disposiciones que una Constitucion debe contener, que envuelven implicitamente esas limitaciones. Pero lo dicho basta para que se forme una idea de las que principalmente deben establecerse, ademas de las que implica la

parte de la Constitucion que se llama el bill de derechos, ó declaracion de libertades<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Mis compatriotas, los colombianos del partido liberal, se han quejado por la prensa de que yo no haya marchado de algunos años atrás con ese partido, y me haya mantenido alejado de mi pais y de sus negocios públicos, atribuyendo esto á disgusto por no haberse seguido la direccion que yo deseaba se les diese. En efecto, yo no podia acompañarlos en su empresa de convertir en disposiciones de una Constitucion para mi pais las doctrinas de los nulificadores de la Carolina del Sur, que son las que sirven de base á la Constitucion que hicieron en Rio negro en 1863. Sirva esto de respuesta á la observacion que sobre ello hace el ilustrado redactor de la *Revista de Colombia*, entrega 9ª, setiembre de 1869.