

trarias á los intereses del pueblo, para favorecer las empresas de un partido, excluir á un ciudadano patriota, ó facilitar la adopcion de una medida perniciosa. Se le ha, pues, prudentemente restringido, exigiendo el asentimiento de las dos terceras partes de los miembros para autorizar una expulsion. Esta última condicion no estaba en el proyecto de la Constitucion, pero fué insertada por solicitud de diez Estados.

No se ha determinado de una manera precisa lo que deba entenderse por la frase *mala conducta*, ni qué especie de castigo podrá imponerse. Lo que hay de cierto es que, este artículo no es susceptible de aplicacion á lo que pase fuera de la Cámara, ni aun en su recinto, cuando no se halle en sesion. Pero un acto criminal cometido en cualquier lugar que fuere, puede, sea ántes ó sea despues de la sentencia pronunciada por un tribunal ordinario, motivar la expulsion del miembro acusado. Generalmente se reconoce á una y á otra Cámara el poder de acusar ó de juzgar, sin la intervencion del jurado, todos los actos que ataquen la libertad de uno ó de varios de sus miembros. Las tentativas de corrupcion ó de violencia, designadas bajo el nombre de violacion de privilegio, someten al culpable á la accion de los tribunales ordinarios; pero se ha juzgado que, la represion de los delitos de esta naturaleza, interesaba demasiado al pueblo, para que la Cámara no tuviese á la vez el derecho de investigarlos y de castigarlos directamente. Sin embargo, es tal vez difícil conciliar esta jurisdiccion excepcional con la cláusula que consagra la aplicacion del jurado á todas las causas criminales.

—“Cada Cámara llevará un diario de sus actos, y de tiempo en tiempo lo publicará, excepto lo que á su juicio

CAPITULO XIII

PREROGATIVAS Y PODERES DE LAS DOS CAMARAS

Las Cámaras hacen sus reglamentos internos.—Tienen el derecho de castigar á los contraventores.—Diario de sesiones y publicidad de este diario.—Inscripcion de los votos negativos ó afirmativos.—Regla sobre el aplazamiento.—De los poderes tácitos del Congreso.—¿Las Cámaras tienen el poder de castigar otros delinquentes, además de los de sus propios miembros?—Penas que pueden ser aplicables.—Indemnizaciones acordadas á los miembros de las Cámaras.—Privilegios de los miembros del Congreso.—Los funcionarios de los Estados-Unidos no pueden hacer parte del Congreso.—Exámen de este sistema de exclusion.

La cláusula siguiente dice: “Cada Cámara puede fijar las reglas de sus procedimientos, castigar á sus miembros por mala conducta, y con el consentimiento de las dos terceras partes de votos, expulsarlos.”

Nadie puede negar la utilidad de una disposicion que inviste á cada Cámara con el derecho de hacer sus reglamentos; sin este poder seria imposible exigir para la discusion de los negocios de la nacion, la decencia, la tranquilidad y el órden conveniente. Sin embargo, este poder seria ilusorio, si las Cámaras no tuvieran al mismo tiempo el derecho de castigar á los contraventores. Por otra parte, un poder tan absoluto podria ser ejercido con miras con-

“requiera reserva; y los votos individuales de los miembros de cada Cámara sobre cualquier cuestion, se expresarán en el diario, siempre que lo desee una quinta parte de los presentes.”

Esta cláusula en su forma actual, no se admitió sin oposición. Tiene por objeto asegurar la publicidad de los actos del Congreso, y la responsabilidad de los miembros hácia sus comitentes. Por este medio, la intriga y la cábala no pueden ya tramar en la oscuridad sus proyectos; la opinion pública se ilustra por la discusion; el patriotismo, la integridad y la sabiduría obtienen su recompensa y los votos se conocen, no por vagas conjeturas, sino por hechos positivos.

La restriccion de reunir el consentimiento de la quinta parte de los miembros, para publicar los votos afirmativos ó negativos, tiene por objeto impedir el que esta inscripcion se haga por satisfacer un capricho individual. En efecto, este llamamiento individual para la votacion absorbe un tiempo considerable, y podria dilatar la admision de una medida útil.

La Constitucion agrega: “Ninguna Cámara durante las sesiones del Congreso podrá, sin el consentimiento de la otra, suspender por más de tres dias, ni cambiar el lugar en donde las dos Cámaras se hallasen celebrando sus sesiones.” Se ve aquí que la duracion de cada sesion del Congreso (y no entendemos hablar sino de la duracion fijada por la Constitucion) depende de su sola voluntad, con excepcion del caso en que las dos Cámaras no estén de acuerdo sobre el tiempo del aplazamiento. El Presidente no puede intervenir para determinar el tiempo y la extension de las deliberaciones; de esta manera la

independencia del Congreso se encuentra al abrigo de toda tentativa de usurpacion de parte del poder Ejecutivo. En Inglaterra, la situacion del parlamento es completamente diferente: en todo tiempo el Rey puede terminar una sesion por la prorogacion, ó cerrar el parlamento por su disolucion, y la convocacion de uno nuevo.

En la época de los gobiernos coloniales, el ejercicio ilegal de este poder de aplazamiento por los gobernadores reales, constituia una de las reclamaciones sobre las cuales los americanos insistieron más enérgicamente en su declaracion de independencia. Reprochaban sobre todo al Rey el haber convocado las diferentes asambleas legislativas de las colonias en localidades inusitadas, incómodas y distantes de los archivos: de haber disuelto varias veces las asambleas porque resistian á las invasiones del poder y de haber permanecido largo tiempo sin convocarlas despues de disueltas. Era, pues, natural que el pueblo de los Estados Unidos se mostrase con una grande susceptibilidad á este respecto, y que deseara que la Constitucion crease una barrera para contener los abusos del poder Ejecutivo. Medidas análogas se encuentran en las constituciones particulares de los Estados.

Tales son los poderes generales y los privilegios acordados expresamente á cada Cámara del Congreso, por la Constitucion. Largos debates hubieron á fin de establecer de qué otros poderes se hallaban investidas, implícita y explícitamente, para responder á las circunstancias que se presentaran. Es una cosa notable que no se haya dado por la Constitucion ningun poder expreso para castigar las ofensas contra la dignidad de la Cámara, cometidas por personas que no fuesen representantes; ciertamente ese

derecho debe pertenecerle tácitamente. De otro modo, ¿cómo podría dirigir sus trabajos ni expulsar aquellos que causasen algunos disturbios? Y si se le reconoce el derecho de prescribir á los concurrentes el silencio y la decencia, necesariamente debe tener el derecho de castigar á los delincuentes.

El castigo que el cuerpo legislativo puede imponer, se limita á la prision, y no por más tiempo que el de la duracion de la Legislatura; la prision debe terminar con el aplazamiento ó la disolucion de la Cámara.

La seccion VI del art. 1.º está concebida así: “Los Senadores y representantes recibirán una compensacion por sus servicios, que será determinada por ley y pagada por el tesoro de los Estados-Unidos. En todos los casos, excepto los de traicion, felonía y atentado contra la paz, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante su asistencia á las sesiones de sus respectivas Cámaras, y yendo ó regresando de ellas; y no podrán ser, fuera de allí, interrogados por ninguno de sus discursos y debates en las Cámaras.”

Es una cuestion delicada saber si hay ventaja en acordar compensacion á los miembros del Congreso ó en pedirles servicios gratuitos. Cada sistema ha sido atacado y defendido con una fuerza casi igual. En Inglaterra ninguna retribucion es acordada ni reclamada, miéntras que en América, el partido más influyente es de opinion contraria; no se debe, pues, extrañar la variedad de opiniones que se ha manifestado en el seno mismo de la Convencion.

En favor de la retribucion á los diputados se alegaba que tenia la ventaja de abrir la entrada en los consejos de

la nacion, á los hombres eminentes, cuya pobreza pudiera alejarlos; que era imposible esperar que esos hombres se impusieran los sacrificios más rigurosos á fin de satisfacer su ambicion, y que por otra parte, si tal cosa sucediera, se debia temer que su independencia y su probidad quedasen á merced de los hombres ricos ó corrompidos. Que además, este sistema lisonjeaba el sentimiento popular, ensanchando el círculo de los candidatos en que podría elegir á sus representantes, y colocando así estas altas funciones al alcance de los hombres de la clase média, aun cuando no se distinguieran por el brillo de sus talentos. Se alegaba que este sistema era conforme á la igualdad, que es la base de una república, y que estaba ya fortificado por los antiguos usos y por la aprobacion del pueblo.

Por otra parte, los adversarios de este sistema pretendian que la retribucion acordada á los representantes, haria de estas funciones un objeto de especulacion, más bien que de ambicion política; que seria un aliciente mayor dado á los demagogos vulgares y fogosos, para separar á los candidatos de talentos más elevados. Esos hombres, se decia, teniendo únicamente por objeto el beneficio pecuniario, no retrocederán ante ninguna intriga para asegurar su eleccion: así, las funciones de legislador podrían ser degradadas, hasta convertirse en un tráfico vergonzoso, en lugar de ser el símbolo de una grande confianza y la recompensa del talento. Sucederá que el pueblo se deje corromper en las elecciones y que las libertades públicas queden en peligro de ser vendidas por guardianes indignos. Los hombres de talento y de probidad se verán obligados á recurrir á medios vergonzosos para

obtener funciones disputadas por los candidatos más intrigantes. Se agregaba que no debía temerse que la carencia de retribucion impidiese á los hombres de talento y de una virtud probada que se encontrasen en humilde condicion, el llegar á los honores de la representacion, porque no se podia suponer que el reconocimiento público dejase de encontrar otros medios de recompensarles, ayudándoles en sus empresas privadas; que si en algunos casos raros esto no sucedia, no se debía olvidar que una de las principales enseñanzas para los hombres de una república, era que la economía y la prudencia deben presidir á la direccion de sus asuntos privados, y que ni la profusion ni la indigencia pueden inspirar bastante confianza para encargárseles de la direccion de los intereses públicos; porque si no los traicionan, á lo ménos no podrán defenderlos. Se decia, tambien, que el ejemplo de la Inglaterra probaba que la falta de retribucion no alejaba á los hombres eminentes poco favorecidos por la fortuna, pues que la mayor parte de los hombres de Estado de aquel país, los más distinguidos por su talento y su patriotismo, no tenían sino un mediano patrimonio, y que algunos aún habian tenido que luchar contra las primeras necesidades de la vida.

De todos modos, si hay ventaja en acordar una retribucion á los miembros del Congreso, parece conveniente que ésta sea á cargo de la Union. En efecto, los trabajos del Congreso, beneficiando á la nacion, deben, naturalmente, ser retribuidos por la nacion. Además, si la retribucion estuviese á cargo de los Estados ó de los electores, los elegidos se encontrarían en su dependencia y la retribucion podria no ser uniforme. En fin, si se fijaba la

retribucion por el Congreso, para pagarse por los electores, se podria temer que el Congreso se dejara guiar por el deseo de lisonjear la disposicion de los Estados á la economía, más bien que por el sentimiento de la dignidad y de la importancia de tan elevadas funciones. Felizmente, en los Estados-Unidos, este punto ha sido abandonado á la decision del Congreso. Si hubiera sido dejado á las legislaturas de los Estados, el Gobierno central se habria encontrado bajo su dependencia. Los Estados habrian podido disolverlo á su arbitrio, y se habrian tenido que correr todavía los mismos peligros que en tiempo de la Confederacion, cuando cada Estado pagaba sus delegados al Congreso, y que en varias circunstancias se vieron algunos Estados dirigidos por influencias contrarias á los intereses generales.

La única cuestion práctica que puede tratarse es la de saber si la indemnizacion deberia ser fijada por la Constitucion misma, ó dejar al Congreso el fijarla de tiempo en tiempo, como sucede ahora. Fijar el importe de la retribucion en la Constitucion, presentaba el inconveniente de hacerla inmutable, sin que se la pudiera modificar segun las variaciones del valor del dinero: se ha procedido, pues, con sabiduría y prudencia dejando este cuidado al Congreso, quien puede así proceder segun la justicia y segun los recursos del país.

El segundo párrafo de la misma cláusula, se refiere al privilegio acordado á los miembros del Congreso, de no poder ser aprehendidos, excepto por crímenes, durante la sesion, y lo mismo durante la ida y la venida. Este privilegio que se acuerda á todo litigante y á todo testigo ante los tribunales de la justicia ordinaria, no podia rehusarse

á los funcionarios del Estado, de jerarquía más alta y en el ejercicio de sus funciones. Este privilegio ha pertenecido á todas las asambleas legislativas que han existido en América, desde su primer establecimiento; es indispensable al ejercicio del poder legislativo entre los pueblos que pretenden tener un gobierno libre, y no se podría destruir sin poner en peligro las libertades públicas á la vez que la independencia privada de los miembros de estos cuerpos políticos.

La consecuencia de este privilegio es que la aprehension de un miembro del Congreso constituye una violacion de ley y un delito, por el cual se puede perseguir al culpable por la vía de acusacion. El miembro arrestado puede ser puesto en libertad por una orden del tribunal de justicia, ó una orden de *habeas corpus*. El agresor puede ser castigado por haber atentado á la dignidad de la Cámara.

Con respecto al tiempo para la venida y el regreso de los miembros de las Cámaras, la ley no es estricta á punto de exigir que se pongan en camino apénas son elegidos; ella les acuerda el tiempo necesario para arreglar sus asuntos privados y disponer su viaje.

Tampoco les está trazado el camino que han de seguir, y el privilegio no se pierde aun cuando no tomen la direccion más recta; se ha pensado que podian verse obligados por la necesidad ú otra conveniencia imperiosa á hacerlo así. El privilegio existe inmediatamente despues de la eleccion, aun ántes que el elegido haya tomado su lugar en la Cámara y prestado juramento.

No se ha admitido excepcion, sino para los casos de traicion, felonía ó perturbacion de la paz pública. Estas

excepciones y los términos mismos de su enunciacion, han sido tomados de la ley comun de Inglaterra; como todos los crímenes turban la paz pública, las palabras *perturbacion de la paz pública*, parecen deberse extender no solamente á todo acto de violencia, sino á todo hecho que por la violacion del orden perturbe la tranquilidad general. Esto es lo que decidió el parlamento con motivo de un asunto en el cual uno de sus miembros (M. Wilkes), habia publicado un escrito infamatorio contra las opiniones de Lord Camden y los jueces del tribunal de *Common pleas*.

Lo mismo sucederia hoy, debemos creerlo, desde que el sentimiento de la justicia es más reflexivo y está más generalizado. Seria, en efecto, monstruoso que un miembro de las Cámaras pudiese invocar un privilegio para sustraerse á la prision ó á todo otro castigo por un escrito infamatorio, crimen más pérfido y peligroso que una vía de hecho ó una perturbacion más insignificante, que le expondria á ser aprehendido.

La misma cláusula acuerda otro privilegio importantísimo, sin el cual todos los otros serian ilusorios: éste es la libertad de opinion y de discusion. Este privilegio tiene tambien su origen en la ley comun de Inglaterra: siempre ha existido en las legislaciones de las colonias y se le encuentra consagrado por las constituciones de cada Estado. En Inglaterra, esta libertad ha sido en todo tiempo reivindicada por el parlamento; actualmente se encuentra garantida por un acto expreso, y el Presidente de la Cámara de los Comunes, á la apertura del parlamento, tiene la costumbre de reclamar al Rey en persona esta franquicia.

Sin embargo, este privilegio se limita á las opiniones emitidas en el curso de la sesion: no se protege lo que ha sido dicho fuera del ejercicio de las funciones de miembro del parlamento. Así, un discurso pronunciado en la Cámara de los Comunes, está bajo la proteccion del privilegio, y el miembro que lo ha pronunciado no puede ser acusado por él. Pero si el discurso, que contiene algunas difamaciones, es publicado, entónces entra en la regla general, y las acusaciones pueden ser intentadas. Los mismos principios son aplicables en los Estados-Unidos. Nadie puede tener el derecho de difamar á los demás, bajo pretexto de cumplir con un deber público. Aun cuando esta publicacion tuviese lugar durante el ejercicio de las funciones de miembro del Congreso, esta circunstancia no lo autorizaria á emplear la vía de la prensa para destruir la reputacion y perturbar la tranquilidad de los demás ciudadanos. Esto no está en la esfera de sus deberes, ni es útil al bien público. Todo ciudadano tiene derecho á la proteccion de las leyes contra las calumnias y las falsas acusaciones, aun cuando emanen de un miembro del Congreso. Si fuera de otro modo, el carácter de los ciudadanos podria ser ajado, sin reparacion posible, por la perversidad y la indiscrecion de un miembro del Congreso. Sin embargo, debemos decir que, sabios juriconsultos han sostenido recientemente que el privilegio de la palabra debia tambien aplicarse á la manifestacion de la opinion por escrito; se fundan sobre la diferencia de origen de las legislaciones inglesa y americana. En Inglaterra el principio de la publicidad de los debates no está escrito en la ley, es necesario un permiso de las Cámaras; en América al contrario, es un derecho comun

ejercido y sancionado por el cuerpo político. Esta razon es digna seguramente de una séria atencion.

“Ningun Senador ó representante, durante el tiempo de su eleccion, podrá ser nombrado para ningun empleo civil bajo la autoridad de los Estados-Unidos que haya sido creado en ese tiempo, ó cuyos emolumentos se hayan aumentado; y ninguna persona que esté ocupando un empleo de los Estados-Unidos podrá ser miembro de ninguna de las dos Cámaras mientras permanezca en su empleo.” Esta cláusula no parece haber encontrado oposicion en el seno de la Convencion, á lo ménos en cuanto á la utilidad y á la conveniencia del principio; no hubo vacilacion sino sobre la manera de expresarlo. Un comentador la mira como una buena disposicion, pero fácilmente eludible. El motivo para excluir de ciertas funciones á las personas que tuvieron interes en crearlas ó que han aumentado sus sueldos, es impedir en lo posible toda mala tendencia de los votos, y asegurar á los constituyentes la imparcialidad de los representantes. La disposicion actual, sin embargo, no alcanza tan léjos como el principio, porque ella no se aplica sino á la duracion de la eleccion; deja, pues, subsistente y activa la influencia, si el período de la eleccion es corto ó si se acerca á su fin. Algunas veces se ha deplorado que la incompatibilidad no tenga toda la extension del peligro que se teme, excluyendo para siempre á los miembros del Congreso de los empleos que han creado, y de aquellos cuyos sueldos se han aumentado. Quizá despues de todo haya tanta prudencia en no extender la exclusion más allá de los límites actuales.

Se ha aprobado más generalmente la segunda parte de

la misma cláusula, que excluye del Congreso toda persona que ocupe un empleo bajo la autoridad de los Estados Unidos, durante el tiempo que lo ejerza: esto se ha considerado siempre como la más sólida base de una buena administración política. Esta exclusión está ciertamente fundada en una deferencia hacia la susceptibilidad de los Estados, y sobre un deseo sincero de calmar los temores reales ó quiméricos de que el Gobierno federal aumente su poder en perjuicio de los Estados. Se recomienda también poderosamente, porque impide toda influencia de la función sobre el funcionario, y sobre las personas con quienes participara en las deliberaciones. No obstante, es preciso convenir en que esta exclusión absoluta de los funcionarios, no es sin inconvenientes. Los jefes de las divisiones gubernamentales se encuentran así impedidos de hecho para proponer ó justificar sus propias medidas ante el país, en el curso de las discusiones. Quedan obligados á confiar este cuidado á terceras personas, á veces mal informadas ó indiferentes á que sus resultados sean buenos ó malos. De este modo no se obtiene la responsabilidad sincera y pública que debe pesar sobre el poder Ejecutivo, y que se ha considerado siempre como la más fuerte garantía de todos los gobiernos y especialmente de los gobiernos republicanos. El poder Ejecutivo se ve obligado á recurrir á influencias secretas, á intermediarios ocultos, á arreglos privados, para realizar sus proyectos, en vez de proponer sus medidas ó de justificar sus actos apelando á la nación en presencia de sus representantes. Sucede así que no se puede hacer pesar ninguna responsabilidad sobre el poder Ejecutivo por las medidas que han sido tomadas y ejecutadas á instigación suya.

Otra consecuencia de la exclusión es que, muchas medidas serán adoptadas ó rechazadas por intrigas particulares; por combinaciones políticas, por impulsos irresponsables y por el poder de un patrocinio secreto. El poder Ejecutivo nunca podrá ser obligado á manifestar su opinión ó á responder: sus Ministros podrán disimular ó eludir la expresión de sus opiniones, y el poder Ejecutivo parecerá seguir el impulso del Congreso, cuando al contrario, en realidad sea él quien lo dirija. Parecerá no ser sino un instrumento pasivo que ejecuta solamente los actos del poder legislativo, cuando al contrario, en realidad hará prevalecer su espíritu y sus voluntades en la legislación entera. Si alguna vez la corrupción se infiltra en la República, esta desgracia deberá atribuirse á la imposibilidad de hacer subir hasta el poder Ejecutivo la responsabilidad que pesa sobre sus agentes. El pueblo será traicionado cuando sus sospechas estén adormecidas por el poder, bajo pretexto de la obediencia al Congreso. Si no era prudente dejar la elección al pueblo para el nombramiento de los jefes de los diferentes departamentos del poder Ejecutivo, habría sido bueno permitir á estos últimos que tomasen asiento en las Cámaras y parte en las discusiones, pero sin darles el derecho de votar, como están los delegados de los territorios. En este caso, su influencia, cualquiera que fuese, sería sentida y juzgada, y por lo mismo habría poco peligro, mientras que, en el estado actual, es oculta, misteriosa y puede hacerse preponderante sin que lo sepa nadie.

Otra razón en favor de este sistema es que, el poder Ejecutivo se verá forzado á confiar los altos cargos del Gobierno, no á sus favoritos ó á los favoritos de un partido,

sino á los hombres de Estado, de un carácter elevado, conocidos por sus talentos, por su experiencia y por los servicios ya hechos; en fin, á hombres que hayan adquirido el favor y la confianza pública. Con el sistema admitido por la Constitución, la incapacidad puede ocultarse bajo las formas oficiales, y la ignorancia, abandonando los trabajos de la administración á agentes inferiores más inteligentes, pasar desapercibida. Siendo de otra manera, la nación estaría mejor servida, y el poder Ejecutivo mismo se apoyaría en fundamentos más liberales.

Tales son los motivos que han traído á muchos estadistas ilustrados á dudar, y aun á negar, la utilidad de esta incompatibilidad pronunciada por la Constitución, motivos tan verdaderos, que los más ardientes partidarios de ella se han visto obligados á admitirlos en parte, reconociendo la necesidad de dar al poder Ejecutivo el derecho de explicar ante el Congreso sus disposiciones. El ejemplo de la Gran Bretaña no ha prevalecido, y la restricción creada por nuestra Constitución, ha sido generalmente aprobada. En efecto, se ha atribuido á la ausencia de esta incompatibilidad, la formación de los partidos que dividen el parlamento inglés y sus disensiones. Algunos escritores han atribuido también á esta causa la influencia creciente de la Corona y la corrupción de la legislación. ¿Están justificadas por la historia estas disposiciones? Es esta una cuestión que ha sido juzgada diferentemente, y cuyo examen no entra en el plan de este trabajo.

CAPITULO XIV

FORMACION Y SANCION DE LAS LEYES

La Cámara de diputados tiene el derecho de iniciativa en materia de impuestos.—Verdadera razón de este privilegio.—El Senado puede enmendar ó rechazar las leyes de impuestos.—Derecho de veto acordado al Presidente.—Utilidad de este derecho.—¿Cómo es ejercido?—¿Debe ser absoluto ó sometido á condiciones?—La Constitución consagra el segundo sistema.

La sección VII del artículo 1.^o contiene dos disposiciones importantes: 1.^a el derecho de iniciar todo proyecto de ley para imponer contribuciones; 2.^a la naturaleza y la extensión del derecho de *veto* que pertenece al Presidente.

Todos los proyectos de ley que establecen impuestos, deben iniciarse en la Cámara de representantes, pero el Senado puede proponer ó concurrir con enmiendas como en los demás proyectos de ley. Esta disposición, en lo que concierne á lo que propiamente se llama *Money Bills*, está tomada de la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña. Y este privilegio se basa en la razón de que, procediendo la renta del pueblo, sea el pueblo solo quien se imponga las contribuciones. A este respecto, Mr. Blakstone hace